Die Wissenschaft

des

schweizerischen Rechtes.

Die Wissenschaft

des

schweizerischen Rechtes.

I.

Das schweizerische Staatsrecht

von

Simon Kaiser,
Bankdirektor in Solothurn
und z. Z. Mitglied des schweizerischen Nationalrathes.

St. Gallen.
Druck und Verlag von Scheitlin & Zollikofer.
1859.

Schweizerisches
Staatsrecht

in

drei Büchern

dargestellt

von

Simon Kaiser,

Bankdirektor in Solothurn

und z. Z. Mitglied des schweizerischen Nationalrathes.

Zweites Buch.

Das Staatsrecht.

St. Gallen.

Druck und Verlag von Scheitlin & Zollikofer.

1859.

Kurze Vorrede zum zweiten Buche.

Seit dem Erscheinen des ersten Buches haben drei Kantone ihre Verfassungen revidirt und dafür neue angenommen; es sind Basel-Stadt am 28. Hornung, Appenzell A. Rh. am 3. Weinmonat und Neuenburg am 21. Wintermonat 1858; dieselben haben im Januar dieses Jahres die eidgenössische Garantie erhalten.

Obschon sich der Verfasser dieses Werkes bei Anfang desselben vorgenommen hatte, die bleibenden Grundsätze des republikanischen Staatsrechtes den verschiedenen Erscheinungen des Staatslebens in den einzelnen Kantonen abzugewinnen, so sind in der Andeutung von einzelnen Bestimmungen die jeweilen bestehenden Verfassungen als die positiven Rechtsquellen doch immer von Einfluß. Es mag daher am Orte sein, hier einzelne Abänderungen hervorzuheben, welche die erwähnten Kantonsverfassungen enthalten, da die von Basel-Stadt erst bei der Durchsicht des Kapitels über die Gesetzgebung, die von Appenzell A. Rh. bei der Prüfung des Kapitels über die Rechtspflege, die von Neuenburg gar nicht mehr benutzt werden konnte.

Aus denselben beliebe man sich daher Folgendes zu bemerken:

Basel-Stadt hat in der Bestimmung der politischen Gleichheit einen Schritt weiter gethan, indem der Art. 5 der neuen Verfassung jedem Bürger den Zutritt zu allen öffentlichen Stellen und Aemtern öffnet, jedoch mit dem etwas zweideutigen Beisatz: „der die erforderlichen Eigenschaften besitzt," zweideutig deßhalb, weil durch ein Gesetz der Vorschrift der Verfassung sehr leicht Abbruch gethan werden könnte. — Einen Fortschritt in der politischen Freiheit, der jedoch durch die Bundesverfassung geboten ist, begründet der Art. 43, nach welchem eine Revision der Verfassung jederzeit vorgenommen werden kann, wenn die Mehrheit der Bürger es verlangt. Ueberdieß hat sich noch der Große Rath das Recht vorbehalten, daherige Vorlagen an das Volk zu machen. Eine Besserung in der Gestaltung der Eigenthumsverhältnisse steht in Aussicht deßhalb, weil der frühere Art. 11, welcher die Einführung der Gewerbefreiheit untersagte, nicht mehr aufgenommen ist.

Appenzell A. Rh. hat sich durch seine Verfassungsrevision den Einrichtungen der andern Kantone genähert; es hat nun sehr viel Aehn-

liches mit den Staatsformen des Kantons Uri. Die Landsgemeinde ist geblieben und hat zu den frühern Befugnissen noch die erhalten, daß sie die Abordnung in den Ständerath sowie die Mitglieder des neu eingeführten Obergerichtes wählen kann. Der frühere sog. zweifache Landrath ist weggefallen und seine Befugnisse sind an den Großen Rath übergegangen, der im gleichen Sinn wie im Kanton Uri als stellvertretende gesetzgebende Behörde bezeichnet werden kann. Er besteht aus Abgeordneten der Gemeinden unter Beachtung der Volkszahl und aus den sog. Landesbeamten. Diese, jetzt nur noch sieben an der Zahl, statt der frühern zehn (zwei Landammänner, zwei Landesstatthalter, ein Landesseckelmeister, ein Landeshauptmann und ein Landesfähndrich) bilden die Standeskommission als eigentliche Vollziehungs- und Verwaltungsbehörde. Der Umgestaltung in der Gerichtsorganisation ist hinten im betreffenden Kapitel gedacht worden.

Was die sog. individuellen und politischen Rechte betrifft, so ist zu bemerken, daß dieselben mit der Anerkennung des Niederlassungsrechtes nach der Bundesverfassung auch auf die niedergelassenen Schweizerbürger ausgedehnt worden sind: — was übrigens in der praktischen Anwendung bereits eingeführt war.

Neuenburg's neue Verfassung enthält einige Erweiterung in den individuellen Rechten. Die Ausübung der Preßfreiheit ist von einer ausnahmsweisen Behandlung befreit und dem gemeinen Rechte unterstellt worden. Aller Unterschied unter den Bürgern mit Rücksicht auf die Religionsübung (Kultus) ist beseitigt — und die allmälige Abschaffung der Handänderungsgebühren (Lods) in Aussicht gestellt worden. Der Große Rath wird nach Maßgabe der Bevölkerung gewählt und zwar kommt je ein Vertreter auf tausend Seelen. Die Amtsdauer ist auf drei Jahre beschränkt. In der Ausübung seiner Befugnisse ist er nicht mehr so wie früher an die Berichterstattung des Staatsrathes, namentlich nicht bei Anträgen aus der Mitte der Behörde, gebunden. Dagegen ist die Amtsdauer des Staatsrathes auf 6 Jahre ausgedehnt worden. Für die Gerichtsorganisation ist die Einführung der Geschwornen bei Verbrechen, bei politischen und Preßvergehen wichtig, im Gemeindewesen die Abschaffung des Ansaßengeldes (taxe d'habilitation); hieher gehört die Vorschrift, daß die Erwerbung des Bürgerrechtes leichter gemacht werden solle. In Bezug auf den Unterricht finden sich mehrere ins Einzelne eingehende Bestimmungen; eine der wichtigsten ist die, daß der Primarunterricht unentgeltlich ertheilt werden solle. Die Vorschriften über die Revision der Verfassung sind mit denen der Bundesverfassung in Uebereinstimmung gebracht worden.

Solothurn, im Januar 1859.

Der Verfasser.

Inhalt des zweiten Buches.

Zweites Buch.

Das Staatsrecht.

„La souveraineté réside dans le peuple."
Const. franç. de 1793.

II. Buch.

Das Staatsrecht.

Einleitung.

Wir haben im vorhergehenden Buche mit einer auf diesem Gebiete sonst seltenen Weitläufigkeit die Rechte des Einzelnen, namentlich als Schweizers behandelt und haben nun die Aufgabe, diese Einzelnen, die wir fast als souveräne Größen aufgestellt haben, im Zusammenleben, in der Gesammtheit existiren und leben zu sehen. Viele würden den Versuch aufgeben, mit solchen Naturen, welche die vorn behandelten Ansprüche erheben, einen Staat zu konstituiren. Der Verfasser dieses liebt es aber, mit solchen Naturen zu wirken und er geht von der Ueberzeugung aus, welche im Système de la nature sich ausgesprochen findet: »Une société sans équité ne renferme que des ennemis, une société opprimée ne contient que des oppresseurs et des esclaves; des esclaves ne peuvent être citoyens,« oder wie ein alter Dichter sich ausspricht: »Servorum nulla est unquam civitas.«

Zur Berichtigung des Urtheils fügen wir jedoch noch Folgendes bei: Wir wissen wohl, daß der Beweis schwer, ja sogar unmöglich ist, historisch zu zeigen, wie sich aus ungeordneten Haufen auf die angegebenen Weisen durch Verabredung, Vereinbarung und gegenseitige Garantirung ein wohlthätiges Gemeinwesen bildete. Die Geschichte beweist uns aber schlagend das Andere, daß Gesellschaften existirten, in welchen jene Rechte nicht garantirt waren, daß diese Staaten aber Sklavenstaaten oder Willkürherrschaften waren, die erst gebrochen wurden, als Anklänge von denselben sich geltend machten. Und abgesehen von jener ersten, nicht bewiesenen Thatsache ist die vorstaatliche Existenz von Menschenhaufen mehr eine logische Abstraktion als Wirklichkeit.

Das aber ist Wirklichkeit, daß moderne Staaten mit jenen Rechten bestehen, mit allen oder doch mit einigen derselben; ich nenne Nordamerika, die Schweiz, England und theilweise auch Belgien. Mit denselben ist Nordamerika als unabhängiger Staat in der Neuzeit entstanden, mit denselben hat England den Absolutismus der Könige gebrochen, auf dieselben stützt sich in staatlicher Umgestaltung die Schweiz, nach denselben ringen Deutschland, Frankreich und Italien, wenn sie sich gegen ihre Herrscher auflehnen, und wir haben gesehen, daß sie der Grundzug in der französischen Revolution waren. Wenn sie auch nicht von jeher staatliche Momente waren, so sind sie es doch jetzt und vom jetzigen Staatsrecht wollen wir sprechen, insbesondere von seiner Gestaltung in der Schweiz.

Warum sind sie es jetzt? Weil an die Stelle des bewußtlosen Zusammenlebens der Verstand getreten ist mit den kritischen Fragen nach den Ursachen, die Vernunft mit der Frage nach einem ihr entsprechenden Zwecke. Man begnügte sich früher mit der Thatsache der staatlichen Existenz, sprach wohl auch von der Naturnothwendigkeit. Diese hat in der Neuzeit vor der Vernunft, überhaupt vor dem geistigen Leben zurücktreten müssen und dieses ist es, welches in seinen Bewegungen zuerst seine Existenz sichern will. Wir stehen nicht mehr auf vorhistorischem, auch nicht bloß auf historischem Boden, wo Zufälle oft den Menschen zwangen, sondern auf philosophischem. Wie in der Natur der Mensch die rohen Elemente und ihre Kräfte bezwingt, so müssen auch die staatlichen Erscheinungen sich unter seinen Willen beugen.

Wir halten daher daran fest, daß der moderne Staat auf philosophischen Grundlagen beruht, indem er ein Werk des Denkens und des Willens der Völker ist — und daß moderne staatliche Einrichtungen und Umgestaltungen sich historisch auf jene Rechte stützen. Mögen Andere daher mit antiken und mittelalterlichen Vorgängen sich plagen, mit ihnen andere Resultate zu erzielen suchen, die geschichtlich eine Gültigkeit gehabt haben mögen, so muß der Schweizer von seinem jetzigen Staatsrechte aus zu den modernen Leitungen der Vernunft und zu den durch diese geläuterten Bewegungen der Geschichte sich bekennen. Ja diese genügen ihm auf eine solche Weise, daß er auf dem Gebiete des Staates (nicht dem des Bundes) mit der Vergangenheit gänzlich brechen kann.

Von diesem Standpunkte aus muß auch die Frage beantwortet werden, ob denn der Schweizer, beziehungsweise das Individuum

vor seinem staatlichen Charakter auf jene Rechte Anspruch machen könne oder ob nicht erst der Staat die Rechte ertheile? Wir müssen hierauf erwidern, daß es sich nicht um den Eintritt in den Staat handelt, wie etwa um den Eintritt in einen beliebigen Verein; diese Ansicht, obschon sie eine gutgemeinte war, ist hoffentlich überwunden, sondern es handelt sich um die Stellung, welche das Individuum in einem schon bestehenden Staate, in dem es so oder anders schon ein Glied ist, einnehmen will und zwar gestützt auf die Denkbewegungen seiner individuellen Vernunft. Mit dieser wird es sich seiner physischen Eigenschaften, seiner geistigen Fähigkeiten, der Verhältnisse in einem Staate bewußt und auf diese stützt es seine Willensäußerungen, seine Begehren, die um so drängender werden, je weiter die Wirklichkeit von denselben absteht. Je mehr diese Bewegungen der Vernunft nicht nur bei einem Individuum, sondern bei einem Volke Eingang finden, um so eher wird dasselbe durch die Aufstellung und Garantirung eines Rechtes dem Willen des Geistes Geltung verschaffen. Es ist daher eine immerwährende Bewegung auf diesem Gebiete, die zu hindern ein erfolgloses Unternehmen ist. Man kann auf Augenblicke wohl Hindernisse in den Weg legen, aber der ewige Lauf des Geistes hört nie auf und er bricht endlich über die Ufer aus, wenn der zu sehr an der Vergangenheit befangene Mensch ihm zu enge Gränzen anweisen wollte.

Die Frage, die uns daher vorwärts bewegt, ist nicht die: wie kann mit Individuen mit den angegebenen Rechten ein Staat begründet werden, sondern auf welche Weise ist die Existenz eines Staates möglich?

Wir stehen nicht an, dieselbe zu beantworten. Drei Richtungen sind es, die den Menschen zu demselben Ziele hinführen. Der Mensch ist ein Produkt der Natur und wenn er auch durch den Willen des Mannes geschaffen wird, so ist er doch als Geschöpf schon wegen der Bedürfnisse nach Nahrung und Pflege so sehr an die Natur und den Mitmenschen gebunden, daß daraus eine jugendliche Fessel wird, welche der Mann nur abstreift, um sie mit den Banden der Vernunft zu vertauschen [1]). Auf der andern Seite sind es die

---

[1]) Von diesem Standpunkte aus sagt das Système de la Nature sehr richtig: „La diversité qui se trouve entre les individus de l'espèce humaine met entre eux de l'inégalité et cette inégalité fait le soutien de la société. Si tous les hommes étaient les mêmes par les forces du corps et par les talents de l'esprit, ils n'auraient aucun besoin les uns des autres: c'est la diversité de leurs

intellektuellen Fähigkeiten, welche nach ihrer Entwicklung drängen. Dieses geschieht auf keine andere Weise, als durch das Zusammenleben mit menschlichen Wesen, als dessen Produkt die Humanität anzusehen ist. Die höhere Weihe erhält er aber erst durch die Handlungen, in denen die physischen und intellektuellen Kräfte auf die das Individuum umgebenden Wesen sich äußern. Hier tritt die Vernunft gebietend auf, welche beim Individuum das Bewüßtsein nicht nur seiner Selbständigkeit erweckt, sondern die Bestimmungen und Richtungen angiebt, nach welchen die Menschen im Sinne der nützlichen Erhaltung der Individualität im Besondern und des Menschengeschlechtes im Allgemeinen sich bethätigen. Ohne übrigens den Gedanken einer Staatsaufgabe hier behandeln zu wollen, glauben wir doch die eben angedeutete Herrschaft des Vernünftigen als eines der zusammenhaltenden Elemente für die Individuen angeben zu können. Es liegt in demselben nicht nur die Gerechtigkeit, sondern auch alle andern Rücksichten, unter denen die Menschen der Gegenstand der Betrachtung und der Staatenbildung sind. Viele Philosophen erblicken hierin sogar eine Entfaltung der Gottheit, mit Unrecht, indem wir nur auf dem Gebiete des Menschlichen, der Menschenvernunft stehen und weil die Entfaltung der Gottheit hier in der Regel zu nichts Anderm dient, als der Menschenvernunft gegenüber die Gewalt zu begründen, als ein Zweites und Höheres, dem sich jene zu unterwerfen hat.

Außer diesen Richtungen wüßte ich keine mehr, auf welche das Staatensystem sich stützen könnte. Man spricht von einer weltgeschichtlichen Mission, sogar von einer Richtung des Staatenlebens auf ein höheres Bewußtsein des Jenseits! Sei es; es ist dies Sache

facultés et l'inégalité qu'elles mettent entre eux qui rendent les mortels nécessaires les uns aux autres, sans cela ils vivraient isolés. D'ou l'on voit que cette inégalité, dont souvent nous nous plaignons à tort et l'impossibilité où chacun de nous se trouve de travailler efficacement tout seul à se conserver et se procurer le bien-être nous mettent dans l'heureuse nécessité de nous associer, de dépendre de nos semblables, de mériter leurs secours, de les rendre favorables à nos vues, de les attirer à nous pour écarter par des efforts communs ce qui pourrait troubler l'ordre dans notre machine. — — Ainsi la diversité et l'inégalité des facultés tant corporelles que mentales ou intellectuelles rendent l'homme nécessaire à l'homme, le rendent sociable et lui prouvent évidemment la nécessité de la morale." — So sehr wir auch von der Richtigkeit dieser Ansicht durchdrungen sind, so wird der geneigte Leser doch oben aus dem Texte entnehmen können, daß wir diese eine Rücksicht nicht als die einzige Staaten gründende Ursache ansehen.

der Vorsehung, in der menschlichen Einsicht liegt sie aber nicht weiter, als die Vernunft, deren Gebiet wir oben begründet haben, davon zu ergreifen vermag. Darüber hinaus beginnt das Reich der Phantasie und des Glaubens, auf welches wir uns vorderhand nicht einlassen können und welches der Vernunft gegenüber höchstens auf Duldung Anspruch machen kann. Wer seine Seligkeit in dem Hinüberstreifen in's Unendliche findet, dem soll sie vergönnt sein, vorausgesetzt, daß die Bürgerpflichten erfüllt werden.

Haben wir oben in der physischen Nothwendigkeit, in der Entwicklung der Intelligenz und in dem Vernunftzweck der menschlichen Handlungen die Elemente gefunden, welche die Individuen zum Ganzen zusammenhalten, so müssen wir dieses Ganze als solches einer nähern Betrachtung unterwerfen und zwar vereint nach historischen Betrachtungsweisen und philosophischen Grundsätzen.

Vorerst betrachten wir das Ganze in den Grundlagen seiner Konstituirung und im Akt der letztern selber; sodann verfolgen wir es auf dem Gebiete seiner Handlungen. Es geschieht dieses in zwei großen Hauptabtheilungen, von denen die erstere

I. die Bildung und Existenz und die

II. die Funktionen des Staatsganzen bespricht.

Jene wird sich, um ihren Zweck erreichen zu können, durch drei Unterabtheilungen bewegen. Die erstere behandelt die materiellen Grundlagen in Land und Volk; die zweite bezeichnet die Aufgabe, den Zweck, wohl auch die Idee des Staates genannt; die dritte behandelt den formellen Akt der Konstituirung, unter Berücksichtigung der Resultate, welche sich aus den vorangehenden gewinnen lassen.

Erster Theil.

Die Bildung und Existenz des Staates.

Erstes Kapitel.

Land und Volk.

I. Das Land.

Mit Recht bezeichnet Bluntschli als eines der historischen Merkmale, in denen der Staat auftritt, die bleibende Beziehung der Menschen zum Boden. Auch Stahl in seiner Staats- und Rechtslehre[2]) verlangt zur Bildung des Staates, daß das Volk feste Wohnsitze habe. Ja so sehr auch in der Neuzeit von vielen Seiten gegen die Stetigkeit des Eigenthumes in den Händen des Einzelnen Einwendungen gemacht worden sind, so blieb doch das eine unbestrittene Anschauungsweise, daß der Staat ein Land, Grund und Boden haben müsse; man fühlte sich sogar ruhig, wenn man von den unsichern Theorien wieder einmal auf den Boden steigen, etwas Festes unter den Füßen finden und sagen konnte: hier ist fester Grund, auf dieser Grundlage will ich mein Gebäude aufführen. Freilich läßt sich auf der andern Seite nicht läugnen, daß Viele die Beziehungen des Volkes zu Grund und Boden als solche ansehen wollten, nach denen ein Eigenthümer über sein Gut verfüge. Doch vorderhand ist dieses unsere Frage nicht und wir haben sie theilweise schon im vierten Kapitel des ersten Buches gelöst.

Wir halten diese Grundlage für eine so feste, daß wir, ohne die geschichtliche Erfahrung Bluntschli's unberücksichtigt zu lassen, sie als die erste vernunftrechtliche Basis der menschlichen Thätigkeit ansehen können. Der Umstand, daß der Mensch existirt, genügt nicht, es ist für seine Thätigkeit auch der Ort, auf dem er sich befindet, von unberechenbarer Wichtigkeit. Es ist ja der Raum eine

---

[2]) Stahl, Philosophie des Rechtes II. Band, zweite Abtheil. p. 135.

der endlichen Formen des menschlichen Daseins. Daß derselbe in gewisser Beziehung ein fester sei, ist die Bedingung von geschichtlicher Bedeutung.

Jedoch müssen wir beifügen, daß auf dem Gebiete des Staatsrechtes nicht alle Verhältnisse des Landes in die Betrachtung eingehen. Seine geographische Gestaltung, seine Gränzen, seine Ertragsfähigkeit sind Punkte, welche für den Politiker, den Nationalökonomen, den Finanzmann, den Militär für ihre Thätigkeit Ausgangspunkte und für die zu bildende Gesetzgebung die einzige sichere Grundlage geben können. Allein das Staatsrecht zieht diese Betrachtungen nicht in sein Gebiet, sondern es begnügt sich, freilich unter Anwendung aller Kritik, die Resultate derselben als das für den Staat Richtige aufzustellen[3]). Für uns gelten folgende Momente.

1. Der Boden, als der Gesammtbesitz, abgesehen von den Beziehungen zum Eigenthum, eines bestimmten Theiles der Erdoberfläche giebt die Grundlage zur politischen Persönlichkeit des Staates und dem letztern die erforderliche Festigkeit. Aber eben weil wir hier vom Staate durchaus nicht als von einer von Anfang herrschenden, moralischen Person reden können, welche (die moralischen Personen), wie wir gesehen haben, nur durch den Willen der wirklichen, physischen Personen geschaffen werden, so kann von einem Obereigenthum des Staates in Beziehung auf den von den Staatsgliedern innegehabten Boden keine Rede sein. Dieser steht allerdings im Eigenthume, aber in demjenigen der Individuen und für den Staat giebt derselbe nichts anderes als das Staatsgebiet. Jenes wird mit besonderer Vorliebe von einer liberalen Richtung, namentlich auch von Rotteck behauptet. Dieses, so sonderbar es scheinen mag, von den Anhängern der historischen Schule, indem ja für den deutschen Staat um so eher von einem Gesammteigenthum die Rede sein könnte, als deutsche Volksstämme gemeinsam den Boden zum nachherigen Vaterlande erobert haben. Für uns Schweizer ist diese Eroberung des Gesammtstammes um so weniger von Bedeutung,

---

[3]) Ueber die erwähnten Punkte giebt Franscini „Neue Statistik der Schweiz" wünschenswerthe Aufschlüsse. Es ist nur zu bedauern, daß die schweizerischen Staatsmänner nicht mehr Gebrauch von derselben machen, sondern es vorziehen, auf Gerathewohl in den Tag hinein zu regieren. Auf der andern Seite bedaure ich es aber sehr, daß Hr. Franscini die Resultate seiner Forschungen nicht gedrängter dem Leser vorführt.

als kein Volk unser jetziges Staatsgebiet in seiner Gesammtheit inne gehabt hat. Im Gegentheil, es war die Gränzscheide nicht nur alter und neuer Völker, sondern auch zwischen den letztern, wenn sie in zahlreichen Stämmen einherzogen. Ich erinnere an die Scheidung der Burgundionen und Alamannen, eine Scheidung, die noch später blieb, als das Reich der Franken auch die Schweiz seinem Szepter unterworfen hatte. Bei all' diesen Stämmen und Reichen verwischte aber der Gedanke der Zusammengehörigkeit auf dem jetzigen Schweizergebiet so schnell, daß bei allen Beziehungen zum deutschen Reiche bestimmte schweizerische Individualitäten auftraten. Das Lehenwesen, mit dessen großen und kleinen Herren die Schweiz gesegnet war, trug dazu bei, den Gedanken der Gesammtheit verschwinden und denjenigen der Persönlichkeit hervortreten zu sehen. Die Thalschaften in Uri, Schwyz und Unterwalden, als der Vereinigungspunkt freier Männer[4]), später die Städte, einzelne Thalschaften anderer Gaue, z. B. im Berner Oberland, im Entlebuch, in den Kantonen Graubünden und Wallis begannen von Neuem die Bildung von Staaten aus Elementen, die in ihrem damaligen Zusammenhange keine Lebensfähigkeit mehr hatten. Bei dieser neuen Bildung zeigt sich aber deutlich dreierlei: einmal, daß die Vereinigung geschieht zum Schutze individueller Freiheiten und Rechte; zweitens, daß von gemeinsamem Eigenthum, z. B. von Allmenden, Waldungen erst später und immer mit Nebeneinandersetzung zum Privateigenthum, zu Privatberechtigungen, und auf letztere reduzirten sich immer die Nutzungen in den gemeinsamen Liegenschaften, die Rede war; drittens, daß die Schutzverbindung ausgesprochen wurde in dem Sinne, daß keines Andern Wille und Gesetz auf gewissem Boden und für gewisse Rechte anerkannt werden solle. Hierin liegt eben das Wesentliche des Landes als dinglicher Grundlage des Staates, daß auf dem von bestimmten Individuen inne gehabten Theile der Erde keine andern Menschen irgend welche Handlungen und Rechte ausüben können, ohne wieder mit dem Willen jener bestimmten Individuen, sondern daß auf demselben nur der Wille dieser gelte. Es ist dies, was einige Staatsrechtslehrer mit dem Namen Gebietshoheit bezeichnen. In welchem Verhältnisse die Individuen zum Boden stehen, ist für beide Theile von großer Wich-

[4]) Die Entwicklung und Vergrößerung der Freiheiten der Einzelnen in diesen Thalschaften findet sich bei Blumer „Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien“.

tigkeit; aber ob es so oder anders gestaltet sei, das ändert am Begriffe des Staates Nichts, er ist und bleibt Staat, ob Privaten Eigenthum oder abgeleiteten Besitz haben.

Eine wichtige Frage, welche wir aus dem Wesen der Gebietshoheit ableiten, ist die, daß das Staatsgebiet unveräußerlich ist, außer wenn sämmtliche an demselben Betheiligte zur Veräußerung stimmen. Diese Betheiligten sind der Staat selber, sei es, daß er seinen Willen unmittelbar durch das Volk oder durch sogen. Volksvertreter aussprechen läßt — und alle diejenigen Staatsglieder, welche auf dem abzutretenden Theile irgend welche Rechte, z. B. Eigenthums- oder Pfandrechte haben. Die Weigerung des Einzelnen bedingt wenigstens so viel, daß der Staat für die Rechte des Einzelnen, der sich weigert, die Gebietshoheit behalten muß. Es ist dieses eine vernunftrechtliche Quelle der sogen. Enclaven, d. i. der Gebietseinschlüsse. Ueber die Grundsätze, die in Bezug auf die Unveräußerlichkeit in der Schweiz gelten, wollen wir sub Nro. 3 einige Worte sprechen.

Welches ist die Größe, der Umfang des Staatsgebietes, innerhalb dessen Niemand als die Staatsglieder ihren Willen geltend machen können? Diese Frage ist meist völkerrechtlicher Natur und wir werden sie, was die Gränzen betrifft, erst im folgenden Buche behandeln. Dagegen ist sie wegen der staatsrechtlichen Wichtigkeit auch hier zu berücksichtigen. Viele moderne Staatsrechtslehrer meinen, es werde dieses durch das Bedürfniß einer Nation bestimmt. Allerdings, so lange der eine Staat, das eine Volk über die Erde entscheiden und nach dem Grundsatze des ersten Besitzes sich ausdehnen. Wie jedoch eine Mehrheit von Staaten vorhanden ist, so wird das Bedürfniß des einen durch den Willen und die Macht des andern Staates beschränkt. Es gelten daher im modernen Staatsrechte als maßgebend nur der wirkliche Besitz, die Uebereinkunft, so für uns und in der neusten Zeit sehr häufig in Amerika, und endlich die Eroberung, welche voraussetzt, daß die Nation, welche das Bedürfniß der Vergrößerung hat, auch die Mittel dazu besitze.

2. Nach der Bestimmung des Staatsgebietes ist in der modernen Geschichte von Wichtigkeit, daß dasselbe ein bleibendes sei. Wir wollen absehen von dem freien Zuge der Privaten, da wir ja schon gelernt haben, Staatsgebiet von Privateigenthum zu unterscheiden, die Unveräußerlichkeit als Merkmal des einen, die Veräußerlichkeit als Merkmal des andern anzusehen. Was aber hier

von besonderer Wichtigkeit ist, ist der Umstand, daß nicht sämmtliche Staatsglieder den von ihnen innegehabten Boden verlassen, wie es die Helvetier zu Cäsars Zeiten thun wollten, wie es die deutschen Stämme in der Völkerwanderung, slavische und mongolische Horden etwas später thaten und wie es die sogen. Nomaden noch heute thun. Es sind diese Wanderungen Merkmale von Horden, ich will auch sagen, von Stämmen. Aber zur staatlichen Entwicklung wird die Seßhaftigkeit auf dem einmal eingenommenen Grund und Boden verlangt. Gerade die deutsche Geschichte beweist es schlagend, daß erst mit der festen Ansiedelung die rechte staatliche Bildung begann. Und um ein noch neueres Beispiel zu wählen: ist nicht die Entstehung des englischen Staates, die Geschichte Englands identisch mit der Festsetzung bestimmter Stämme, die vor der Ansiedelung nur Räuber, nur der Schrecken der andern Staaten waren?

Aus dem bleibenden Staatsgebiet ziehen wir, abgesehen von kulturhistorischen Folgerungen, die jedoch auch für den Staat von großer Wichtigkeit sind, zwei besonders staatliche Momente: die Vaterlandsliebe und die Vertheidigung des Gebietes. Ueber die erstere noch etwas beifügen wollen, hieße Bekanntes wiederholen. Wer sollte nicht unsere Geschichtsschreiber, unsere und fremde Dichter, die Aussagen der Reisenden, einzelne Zeugnisse, die im In- und Ausland sich täglich wiederholen, kennen? Ich kann meinerseits nur das Bedauern ausdrücken über Solche, deren Ideal ein geistliches oder weltliches Universalreich (Ultramontane und Propagandisten) ist und die bei ihren Bestrebungen für das Unendliche das vergessen, was ihnen vor Augen liegt. Mögen unsere Schweizer vor dem Geschwätze von Pfaffen und Fremden ihre Heimath nie vergessen! — Ueber die Vertheidigung des Landes, über die Kriegseinrichtungen wollen wir weiter unten im Zusammenhange sprechen; hier genüge die Bemerkung, daß die Mittel dazu nicht das Land selber aufzehren dürfen und daß der Krieg und die Kriegsrüstungen um ihrer selbst willen etwas ganz Unvernünftiges sind.

3. Die bisherigen Entwicklungen waren sehr oft allgemeiner Natur, aber zum Verständniß des Staates und seiner Gestaltung durchaus nothwendig. Wir wollen uns jetzt speziell auf das Gebiet des schweizerischen positiven Rechtes begeben und das Staatsgebiet der Schweiz in's Auge fassen im Verhältniß zu andern Territorien[5]) und hernach im Verhältniß zu den schweizerischen Staatsgliedern.

---

[5]) Man dürfte glauben, diese Abtheilung gehöre in's folgende Buch, in dem

Unsere positiven Bestimmungen enthalten nur einzelne Andeutungen, die, in Zusammenhang gebracht, doch ein klares Bild des Rechtszustandes geben.

Nach dem ersten Artikel der Bundesverfassung bilden die Völkerschaften der 22 Kantone in ihrer Gesammtheit die schweizerische Eidgenossenschaft. Obwohl nun derselbe in dieser Fassung zunächst nicht gerade das Gebiet der Schweiz bezeichnet, so liegt die Andeutung über dasselbe doch insoweit darin, daß jene Völkerschaften feste Wohnsitze haben und zwar eben in den von ihnen eingenommenen Kantonstheilen. Das Gebiet der Kantone ist daher zunächst dasjenige der Eidgenossenschaft; in Art. 5 der Bundesverfassung wird ihnen dasselbe vom Bund gewährleistet. In dieser Garantie liegt der feste Wille, am Gebiete der Schweiz durch allfällige Angriffe von Außen nichts schmälern zu lassen. Die Frage, ob aber etwa durch freiwillige Abtretungen eine Veränderung am Staatsgebiete vorgehen könne, glaube ich verneinen zu müssen, aus dem einfachen Grunde, weil weder die Bundes-, noch die kantonalen Behörden gegenüber dem Wortlaute der Art. 1 und 5 der Bundesverfassung irgend welche Rechte erhalten haben. Nur Gränzregulirungen, d. i. die Anordnung von streitigen Gränzverhältnissen liegt, insoweit das Ausland einer der paziszirenden Theile ist, in der Kompetenz des Bundes. Gränzregulirungen der Kantone stehen in der Gewalt der letztern, nach Art. 7 aber mit der Verpflichtung, der Bundesbehörde die daherigen Verkommnisse zur Einsicht vorzulegen. Diese hat die Befugniß, die Vollziehung zu hindern, wenn diese Verkommnisse etwas dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Wie übrigens diese Verkommnisse zwischen den Kantonen auch ausfallen mögen, so ist doch klar, daß dadurch in Beziehung auf das Gebiet der schweizerischen Eidgenossenschaft in der Gesammtheit keine Veränderungen bewerkstelligt werden können. Nur glaubte ich, von denselben sprechen zu müssen, weil durch die Bundesverfassung auch das Gebiet der Kantone berührt und dasselbe weder der einseitigen Befugniß des Bundes, noch den einseitigen Verfügungen der Kantone preisgegeben ist. Wenn daher einzelne Kantone, wie z. B. früher Freiburg, durch die Verfassung Unveräußerlichkeit ihres Gebietes aussprechen, so bestätigen sie nur

---

das Verhältniß der Schweiz zu andern Staaten besprochen wird; allein ich mache aufmerksam, daß zur Konstituirung des Staates hier speziell vom Gebiet und zwar vom schweizerischen Gebiet die Rede sein soll.

mit Sicherheit das, was schon in den Bestimmungen der Bundesverfassung liegt. Und wenn andere Kantone, wie z. B. Thurgau, Waadt und Neuenburg, die Ordnung der Gränzverhältnisse der Gesetzgebung zuweisen, so enthalten sie einerseits Verfügungen, welche die Ausscheidung der Gewalten betreffen, d. h. der Große Rath, die gesetzgebende Gewalt und nicht die Regierung sind in diesen Angelegenheiten zum Handeln berechtigt — andrerseits das, daß von einer Veränderung des Staatsgebietes keine Rede sein kann.

Fragen wir nur, welches völkerrechtlich das Gebiet der Schweiz sei, so müssen wir dieses im Allgemeinen nach den Verträgen von 1815 und in Einzelheiten nach bestimmten Gränzregulirungsverträgen seit dieser Epoche entscheiden. Wir schicken dabei voraus, daß wir hier die sehr interessante Darstellung der Bildung der einzelnen kantonalen Territorien übergehen müssen, dagegen für gut halten, wenn sich der Leser bei einer Rechtsgeschichte über die Bundesverhältnisse, z. B. bei Stettler und Bluntschli Raths erholt oder mit mehr Mühe in die Geschichte, besonders in die Territorialgeschichte der einzelnen Kantone eindringt. Ich verweise in dieser Beziehung nur auf die allmälige Bildung der Kantone Zürich, Bern, Luzern und auf die Zusammensetzung der Kantone St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin und Waadt.

Durch die Verträge von 1815 selber findet sich zweierlei festgesetzt: einerseits das Gebiet der Schweiz, andrerseits Beschränkungen anderer Staaten bezüglich ihrer Territorien und zwar zu Gunsten der Schweiz.

Das Erste findet sich zunächst in einer allgemeinen Grundlage in der von der Tagsatzung am 27. Mai 1815 angenommenen Erklärung des Wiener-Kongresses vom 20. März 1815. Nach derselben ward der unverletzte Bestand der neunzehn Kantone, wie sich dieselben im Zeitpunkt der Uebereinkunft vom 29. Christmonat 1813 *)

---

*) Snell, Staatsrecht, I. Band, Seite 3 und 4:

„Die in Zürich versammelten Gesandten der alt-eidsgenössischen Stände Uri, Schwyz, Luzern, Zürich, Glarus, Zug, Freiburg, Basel, Schaffhausen und Appenzell beider Rhoden haben, bei reifer Berathung über die dermalige bedenkliche Lage des gemeinsamen Vaterlandes, sich einmüthig überzeugt, daß von Außen her, und nach den im Innern der Schweiz vorgefallenen Ereignissen, die gegenwärtige Bundesverfassung so wie sie in der Mediationsakte enthalten ist, keinen weitern Bestand haben könne; daß aber für die Wohlfahrt des Vaterlandes hohe Nothwendigkeit sey, den alten eidsgenössischen Verband nicht nur beizubehal-

befanden, als die Grundlage des schweizerischen Bundessystems anerkannt; ferner wurden das Wallis, das Gebiet von Genf, das Fürstenthum Neuenburg als drei besondere Kantone der Schweiz einverleibt, — ebenfalls das alte Bisthum Basel, aber nur als Bestandtheil des Kantons Bern der Hauptsache nach, des Kantons Basel, bezüglich des Bezirkes Birseck, und des Kantons Neuenburg, bezüglich des Dorfes Lignières [1]). Durch spezielle Anordnungen sind dann folgende Erweiterungen hinzugekommen. Gegen Frankreich wurde am 3. November 1815 die Verpflichtung ausgesprochen, Versoix und einen Theil der Landschaft Ger abzutreten. Es geschah dies den 4. Heumonat 1816 und zwar nach Maßgabe des Pariser Vertrages vom 20. November 1815: „Um eine direkte Verbindung zwischen dem Kanton Genf und der Schweiz zu erleichtern, soll der Theil der Landschaft Ger, welcher östlich von dem Lemaner-See, südlich von dem Gebiet des Kantons Genf, nördlich durch den Kanton Waadt und westlich durch den Lauf der Versoix und eine Linie, welche die Gemeinden Coller-Bossy und Magnin einschließt, die Gemeinde Ferney aber bei Frankreich läßt — der schweizerischen Eidgenossenschaft abgetreten werden, um dem Kanton Genf einverleibt zu werden." Weiter gehende Verpflichtungen ist Sardinien eingegangen. Bereits in der Erklärung vom 20. März 1815 haben sich

---

ten, sondern neu zu befestigen; zu welchem Ende ihren sämmtlichen Kommittenten folgende Uebereinkunft zu möglichst beschleunigter Ratifikation vorgeschlagen wird:

1. Die beitretenden Kantone sichern sich im Geiste der alten Bünde und der seit Jahrhunderten unter den Eidsgenossen bestandenen glücklichen Verhältnisse brüderlichen Rath, Unterstützung und treue Hülfe neuerdings zu.

2. Sowohl die übrigen alt-eidsgenössischen Stände, als auch diejenigen, welche bereits seit einer langen Reihe von Jahren Bundesglieder gewesen sind, werden zu diesem erneuerten Verband förmlich eingeladen.

3. Zu Beibehaltung der Eintracht und Ruhe im Vaterlande vereinigen sich die beitretenden Kantone zu dem Grundsatze, daß keine mit den Rechten eines freien Volkes unverträgliche Unterthanenverhältnisse hergestellt werden sollen.

4. Bis die Verhältnisse der Stände unter sich und die Leitung der allgemeinen Bundesangelegenheiten näher und fester bestimmt sind, ist das alt-eidsgenössische Vorort Zürich ersucht, diese Leitung zu besorgen.

5. Im Gefühl der Dringlichkeit, auf die Erklärungen der hohen alliirten Mächte vom 20. Dezember dieses Jahres, welche auf die Stellung der Schweiz bis zu einem allgemeinen Frieden Bezug haben, eine angemessene Antwort zu ertheilen, sind die beistimmenden Stände bereit, hierüber in Unterhandlungen zu treten."

[1]) Die Bestimmung derselben Erklärung: „Das vormals zum Kanton Waadt gehörige Dappenthal wird demselben zurückgegeben" hat ihre Vollziehung bis jetzt noch nicht gefunden.

die Mächte anheischig gemacht, „ihre gute Verwendung eintreten zu lassen, um für die Stadt Genf gegen Savoyen hin eine angemessene Gebietserweiterung zu erhalten." Am 26. März wurden dann die Abtretungen von Seite Sardiniens bewilligt, wie sie in Art. 80 der Wiener-Kongreßakte [8]) aufgenommen sind. Die nähern Bestimmungen über den Umfang dieser Abtretungen sind durch den am 16. März 1816 zwischen Sardinien und der Eidgenossenschaft abgeschlossenen Vertrag aufgestellt worden. Oesterreich verpflichtet sich zur Rückgabe der Herrschaft Räzuns an den Kanton Graubünden; es hat dieselbe durch die Uebergabsurkunde vom 19. Januar 1819 stattgefunden. Dagegen vermochte die Verwahrung von Graubünden vom 10. Brachmonat 1815 nicht, daß die Einverleibung von Veltlin, Kleven und Worms in das lombardisch-venetianische Königreich aufgehoben würde.

Auf alle diese Voraussetzungen und Verpflichtungen stützen sich die Gränzbestimmungen gegen Frankreich in den beiden in Paris abgeschlossenen Verträgen vom 30. Mai 1814 und 20. November 1815, ebenfalls auf dieselben die Art. 74—80, 91, 92 und 95 der Wiener-Kongreßakte [9]). Der letzte Artikel bestimmt die österreichi-

---

[8]) „Es treten Se. Maj. der König von Sardinien ab: denjenigen Theil von Savoyen, welcher sich zwischen der Arve und der Rhone, der Gränze des an Frankreich abgetretenen Theils von Savoyen und dem Berge Saleve bis und mit Einschluß von Veyre befindet; ferner denjenigen, welcher zwischen der Simplonstraße, dem Genfersee und dem gegenwärtigen Gebiet des Kantons Genf liegt, von Venezas an bis zu der Stelle, wo die Hermance jenen Strom durchschneidet, und von da längs diesem kleinen Flusse, bis wo er sich östlich dem Dorfe Hermance in den Genfersee ergießt, (die sogenannte Simplonstraße aber verbleibt ihrer ganzen Länge nach das Eigenthum Sr. Maj. des Königs von Sardinien) damit diese Landestheile dem Kanton Genf einverleibt werden, unter Vorbehalt einer genaueren Gränzmarkung, welche durch gegenseitige Kommissarien, vorzüglich oberhalb Veiry und auf dem Berge Saleve vorzunehmen ist. In allen Ortschaften und Gebietstheilen, welche innerhalb der bezeichneten Gränzen liegen, verzichten Se. Maj. für sich und ihre Nachfolger für alle Zukunft auf alle Souveränetäts- und andere Rechte, welche ihnen angehören mögen, ohne irgend eine Ausnahme oder Vorbehalt."

[9]) Seitherige Gränzregulirungen wurden vorgenommen mit Frankreich hinsichtlich der Gränzen des Kantons Genf im Protokoll vom 20. Juli 1825, hinsichtlich der Gränzen des Kantons Neuenburg im Protokoll vom 4. November 1824, hinsichtlich der Gränzen des Kantons Solothurn im Protokoll vom 20. Dezember 1818 und in der nachträglichen Uebereinkunft vom 8. Januar 1825, hinsichtlich der Gränzen des Kantons Bern im Protokoll vom 12. Juli 1826, hinsichtlich der Gränzen des Kantons Basel im Protokoll vom 24. Dezember 1818 und in der nachträglichen Uebereinkunft vom 5. Februar 1825. Die schweizerischen Ratifikationen zu

schen Gränzen in Italien und lautet: „Gemäß — — werden die Gränzen der Staaten J. K. K. apostolischen Majestät in Italien folgende sein: 5. Auf Seite der Schweiz die alte Gränze der Lombardei und jene, welche die Thäler Veltlin, Kleven und Worms von den Kantonen Graubünden und Tessin trennt. Da wo der Thalweg des Po die Gränze bildet, wird festgesetzt, daß die Veränderungen, welche der Lauf dieses Flusses in der Folge erleiden

---

diesen Verhandlungen wurden erst später ertheilt und finden sich in der alten off. Sammlung II. Bd., S. 435 ff. Mit dem Großherzogthum Baden erfolgte eine Uebereinkunft wegen des Degermooses bei Konstanz am 28. März 1831 (Off. S. II, 223 ff.), ferner Ratifikationen über Gränzbeschreibungen mit den Kantonen Basel, Aargau, Zürich, Schaffhausen und Thurgau. (Off. S. III. 81 ff.) Ein weiterer Vertrag wurde am 20. und 31. Weinmonat 1854 bezüglich der Gränzen des Kantons Thurgau abgeschlossen und einige Wochen später ratifizirt. (N. O. S. V, 69.) Damit sind jedoch noch nicht alle Gränzanstände mit dem Großherzogthum Baden beseitigt.

Ueber diese, sowie über die mit andern Staaten waltenden Gränzanstände enthält in Folge des Bundesbeschlusses vom 20. Dez. 1854 eine gute und übersichtliche Darstellung der Vortrag des Bundespräsidenten Dr. Furrer, als Chefs des politischen Departements an den Bundesrath. Zwischen den Kantonen Bern, Solothurn, Baselstadt, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Neuenburg und Genf und den anstoßenden Staaten sind die Gränzen gut bezeichnet; zwischen St. Gallen und Oesterreich gilt der Rhein, d. h. dessen Thalweg als Gränze.

Dagegen bestehen Gränzanstände:

a) zwischen Zürich und dem Großherzogthum Baden, aber in unbedeutender Weise hinsichtlich der Richtung von einer Marche zur andern;
b) zwischen Basel-Landschaft und Frankreich, da einige Gränzsteine unbrauchbar geworden und ein anderer wichtiger durch einen Erdrutsch entfernt worden ist;
c) zwischen Thurgau und dem Großherzogthum Baden bezüglich der Gränze längs dem Obersee, die namentlich von Konstanz aus bis in die Gegend von Bottighofen noch nicht bestimmt genug ausgemittelt ist;
d) zwisches Graubünden und Oesterreich wegen mehrerer Punkte; die bedeutendsten sind beim Splügen und der Besitz des Val di Lei;
e) zwischen Tessin und Oesterreich im Piano di Biscagno, am Sasso rosso, bei Gandria, Lanzo, Arogno und Campione;
f) zwischen Wallis und Sardinien, da auf den Bergen zwischen der Walliser-Gemeinde Vouvry und der savoyischen Gemeinde Chapelle d'Abondance die alten Marchen verschwunden sind;
g) zwischen Waadt und Frankreich über den Besitz des Dappenthales, das durch die Verträge von 1814 der Schweiz zugesichert ist.

Wegen aller dieser Anstände werden Unterhandlungen mit den betreffenden Nachbarstaaten gepflogen; das Resultat und das Ende derselben in allen Punkten ist noch nicht abzusehen; bei c hat der Bundesrath am 9. September 1857 beschlossen, die Sache einsweilen auf sich beruhen zu lassen.

mag, weiterhin auf den Besitzstand der darin befindlichen Inseln ohne Wirkung bleiben sollen."

Abgesehen von den völkerrechtlichen Verträgen sind für die Schweiz ihre Gebietsverhältnisse geregelt durch den Bundesvertrag vom 7. August 1815 und durch den Verbalprozeß vom 30. August über die Wiederaufnahme von Nidwalden in den eidgenössischen Bund. Diesen Verträgen voran gingen die Urkunden über die Aufnahme von Neuenburg (6. April 1815), Genf (6. April 1815), Wallis (16. Brachmonat 1815) in den Bund. Ihnen folgten, aber gestützt auf dieselben, nach: die Urkunden über die Vereinigung des Bisthums Basel mit dem Kanton Bern (vom 14. Wintermonat 1815), über die Vereinigung der Birseck mit dem Kanton Basel (vom 7. November 1815), ratifizirt am 18. Mai 1816, über die Gewährleistung des in Folge des Vertrages vom 16. März 1816 mit Genf neu vereinigten Gebietes (vom 25. Heumonat 1817), über die Uebergabe der Landschaft Gex an den Kanton Genf (vom 20. August 1816).

Nicht im Zusammenhang mit den bisherigen Anordnungen der Gebiets- und Gränzverhältnisse stehen der Beschluß der Tagsatzung vom 22. Juli 1817, betreffend die Vereinigung des Fleckens und der Landschaft Gersau mit dem Kanton Schwyz und der Beschluß der Tagsatzung vom 26. August 1833 über die definitive Regulirung der politischen Verhältnisse des Kantons Basel.

Was übrigens die Stände in dieser Hinsicht unter sich vereinbarten, wurde bereits durch Beschluß der Tagsatzung vom 3. Juli 1821 zur gemeineidgenössischen Sache gemacht, indem die Kantone gehalten waren, derartige endgültige Abschlüsse der Tagsatzung zur Kenntnißnahme vorzulegen.

Die Beschränkungen anderer Staaten bezüglich der Territorialverhältnisse zu Gunsten der Schweiz finden sich in Folgendem. Für die Schweiz ist am 20. November 1815 zu Paris ihre Neutralität und die Unverletzlichkeit ihres Gebietes urkundlich gewährleistet worden. Die Mächte erklärten dadurch, sich jeder Einwirkung auf die schweizerischen Zustände, zunächst auf das schweizerische Gebiet begeben zu wollen. Ueber die Bedeutung dieser Erklärung werden wir weiter unten zu sprechen haben; hier mußte sie aber erwähnt werden, um einige eigenthümliche Bestimmungen, die mit diesem Kapitel im Zusammenhange stehen, verständlich zu machen. Es ist nämlich diese Neutralität auch für einige andere, außerhalb der

Schweiz gelegene Ländereien ausgesprochen worden. Der Wiener-Vertrag sagt deßhalb: „Die Provinzen Chablais und Faucigny und alles Savoyische, Ugine nördlich gelegene, Sr. Majestät dem König von Sardinien zugehörige Land, sollen in der schweizerischen Neutralität inbegriffen sein, sowie dieselbe von den Mächten anerkannt und gewährleistet ist[10])." Eine ähnliche spätere Bestimmung vom 3. November 1815 gegenüber Frankreich, welche im Zusammenhang steht mit der Abtretung der Landschaft Gex, betrifft sowohl französisches als sardinisches Gebiet[11]): „Die Neutralität der Schweiz soll auf einen Landstrich ausgedehnt werden, der sich nördlich einer Linie befindet, die von Ugine (diese Stadt inbegriffen) am mittäglichen Ufer des Sees von Annecy vorbei, bis an den See von Bourget und bis an die Rhone gezogen wird, — auf die nämliche Weise, wie dieselbe durch den 92. Artikel des Endbeschlusses des Wiener-Kongresses auf die Landschaften von Chablais und Faucigny ausgedehnt ward[12])." Abgesehen von vielem Andern, das für die Aufstellung dieser Sätze maßgebend war, sind dieselben unleugbar wichtig, um allfällige militärische Operationslinien von der Schweiz zurückzuziehen und dieser einen freiern Spielraum in ihrer südwestlichen Spitze und im Zusammenhang mit der Aufnahme von Genf in den Bund zu geben. Eine nicht minder wichtige Verfügung ist gegen Frankreich für den Norden der Schweiz getroffen in Art. 3 des Pariser-Traktats vom 20. November 1815: „Da die Festungswerke von **Hüningen** die Stadt Basel beständig in Unruhe versetzt haben, so sind die hohen kontrahirenden Mächte, um der Schweiz einen neuen Beweis ihres Wohlwollens und ihrer Vorsorge zu geben,

---

[10]) Folgerungen hieraus sind: „Demnach werden, so oft die der Schweiz benachbarten Mächte im Zustande ausgebrochener oder drohender Feindseligkeiten stehen, die Truppen Sr. M. des Königs von Sardinien, welche sich in jenen Provinzen befinden möchten, sich zurückziehen, und sie können dafür, wenn es nothwendig ist, ihren Weg durch das Wallis nehmen. Es dürfen keine andern bewaffneten Truppen irgend einer Macht sich dort aufhalten oder durchziehen, mit Ausnahme derer, welche die schweizerische Eidgenossenschaft daselbst aufzustellen für gut finden würde. Wohl verstanden, daß dieses Verhältniß die Verwaltung jener Provinzen auf keine Weise hemmen soll, und daß die Civilbeamten Sr. M. des Königs sich daselbst auch der Bürgerwache für Erhaltung guter Ordnung bedienen können."

[11]) Art. 4 des Pariser-Konferenzprotokolls vom 3. November 1815.

[12]) Im definitiven Traktat vom 20. November 1815 ist diese Bestimmung bestätigt worden mit der genauern Angabe, daß die Neutralitätslinie südwärts am See von Annecy vorbei, über Faverge bis Lacheraine und von da bis zum See von Bourget 2c. hinläuft.

unter sich übereingekommen, die Festungswerke von Hüningen niederreißen zu lassen, und die französische Regierung macht sich aus dem nämlichen Beweggrund anheischig, sie niemals wieder herzustellen und wenigstens auf eine Entfernung von drei Meilen von der Stadt Basel keine andern Festungswerke an ihrer Statt zu errichten." — Friedlicherer Natur sind die von Frankreich und Sardinien übernommenen Verpflichtungen über die Erstellung ihrer Zolllinien bei Genf. Nachdem in mehrern Verhandlungen von denselben die Rede gewesen war, wurde im Definitivtraktat vom 20. November 1815 festgesetzt: „Die französische Douanenlinie soll westlich vom Jura aufgestellt werden, so daß die ganze Landschaft Gex außerhalb dieser Linie zu liegen kommt." Im gleichen Traktat machen sich die Mächte anheischig, ihre gute Verwendung eintreten zu lassen, „um S. Sardinische Majestät gleichfalls zur Zurückziehung derselben auf der Seite von Savoyen zu bewegen, wenigstens eine Stunde weit von der Schweizergränze und auswärts von Voirons, Saleve und den Bergen von Sion und Wüache." Im Vertrag vom 16. März 1816 zeigt sich Sardinien zu dieser Rückziehung bereit; der Art. 3 enthält die bezüglichen Grundsätze, während im Art. 1 eine genaue Ausscheidung des Gebietes, die gegenüber allen frühern Verhandlungen maßgebend ist, bezweckt wird. — Einzelne frühere Bestimmungen, z. B. über die Verbindung des Kantons Genf mit dem Waadtland in postalischer und militärischer Beziehung, sind durch die oben erwähnte Abtretung eines Theiles der Landschaft Gex außer Kraft gekommen, indem durch jene Abtretung kraft des Territorialrechtes die Verbindung hergestellt wird. Mit ähnlichem Inhalt ist nur noch Sardinien gegenüber, in Folge seiner Erklärung vom 26. März 1815, wichtig, daß der Kanton Genf seine Verbindung mit dem Wallis mittels der Simplonstraße auf sardinischem Gebiete bewerkstelligen kann und zwar auf gleiche Weise, wie Frankreich solche zwischen Genf und dem Waadtlande auf der durch Versoix führenden Straße bewilligt hat. Nach dem Wortlaut des Art. 5 der Wiener-Erklärung vom 20. März soll diese Verbindung auf solche Weise stattfinden, daß daselbst weder Posten, noch Reisende, noch Waarensendungen mit irgend einer Douaneuntersuchung belästigt, oder irgend einer Gebühr unterworfen werden. „Gleichmäßig bleibt einverstanden, daß daselbst der Durchmarsch der Schweizertruppen keinerlei Hinderniß leiden darf." Ferner willigte Sardinien in seiner Erklärung vom 26. März 1815 ein, Alles dasjenige zu gewähren,

„was je nach den Umständen erforderlich sein mag, um über den See auf die oberwähnte Simplonstraße zu gelangen." So wenig die Schweiz in gewöhnlichen Zeiten von diesen Bestimmungen in ihrem Umfange Anwendung macht, so wenig darf das Staatsrecht im Interesse der Vaterlandsvertheidigung dieselben vergessen; und es freut sich der Verfasser, am Schlusse dieser Betrachtung als Resultat angeben zu können, daß für das Schweizergebiet die Unverletzlichkeit garantirt ist und daß zur Vertheidigung desselben benachbarte Mächte auf die Ausübung gewisser Territorialrechte verzichten müssen.

4. Die Eintheilung des Landes wird wichtig nach zwei Rücksichten. Sobald wegen verschiedenen Ursachen, z. B. wegen der Größe eines Staates, im Interesse einer beschleunigten Verwaltung es unthunlich ist, daß der Bürger mit der ganzen Masse des Volkes sich in Verbindung setze, oder daß vom Centrum aus auf alle Bürger unmittelbar eingewirkt werde, wird es erforderlich, das Land in gewissen kleinern Räumen thätig sein zu lassen. Es wird bei ihnen unterschieden nach dem Zwecke, dessentwegen eine Eintheilung gemacht wird, ob es sei für die Bildung der Gesetzgebung, ob im Interesse der Verwaltung oder ob in demjenigen der Rechtspflege. Als Hauptrücksichten gelten dabei die politische Zweckmäßigkeit, natürliche Verbindung und Gränzen, historische Beziehungen der Bevölkerung und endlich Verkehrsverhältnisse [13]).

So bekannt nun auch ist, daß der Schweizerbund aus den Gebieten und Völkerschaften der zwei und zwanzig Kantone besteht, so unzuläßig wäre die Redensart, daß die Schweiz in eben diese Anzahl von Kantonen eingetheilt sei: einmal wegen der rechtlichen Stellung der letztern, die, unter gewissen Beschränkungen, als souveräne Staaten angesehen werden müssen, dann wegen der historischen Gestaltung des Bundes; dieser stützte sich auf die Kantone, ist durch diese entstanden und kann sich eine Rückwirkung auf dieselben als Bestandtheile nur in beschränktem Maße erlauben. Richtiger ist daher, wenn man für den Bund und die Kantone die geschiedenen Verhältnisse berücksichtigt.

Was zunächst den Bund betrifft, so muß man seine Kompetenzen von denjenigen der Kantone unterscheiden. In der ersten Rücksicht hat er meistens, abgesehen von den Kantonen, eigene Eintheilungen, in der andern muß er sich an die Kantone als Staaten

---

[13]) Bluntschli II. Buch, Kap. 23. (Hier wie anderwärts citire ich nach der ersten Auflage des allgemeinen Staatsrechtes.)

wenden und dann gelten die in diesen maßgebenden Grundsätze. Es ist diesfalls zu bemerken: die Bildung der Gesetzgebung. Während auf der einen Seite die Stände als solche ihre Räthe bezeichnen, wählt auf der andern Seite das Schweizervolk seine Vertreter und zwar in den Nationalrathswahlkreisen. Dieselben sind durch die Bundesgesetzgebung [14]) bezeichnet und sind daher eidgenössische Wahlkreise. Durch die Bundesverfassung ist ihre Bildung insoweit beschränkt, daß sie nicht aus Theilen verschiedener Kantone bestehen dürfen. In Bezug auf die Verwaltung müssen die einzelnen Geschäftszweige, die der Eidgenossenschaft untergeordnet sind, berücksichtigt werden, indem für jeden derselben besondere Eintheilungen gelten. Für das Zollwesen ist die Schweiz in 6 Zollgebiete eingetheilt, für die Posten in 11 Postkreise, für die Telegraphenverwaltung in 4 Inspektionskreise, für die Ausübung des Schießpulverregals in 4 Verwaltungsbezirke, für das Militärwesen in Inspektionsbezirke der Infanterie und der Scharfschützen der Kantone. Für das Gerichtswesen endlich oder bestimmter gesprochen für die Zwecke der Strafrechtspflege wird die Eidgenossenschaft in fünf Assisenbezirke eingetheilt.

Die Eintheilungen der Kantone sind, wenn auch nach verschiedenen Rücksichten bestimmt, doch viel gleichförmiger. Zunächst sind zur Vornahme der politischen Wahlen die Wahlkreise oder Zünfte, wie sie im Kanton Zürich heißen, zu erwähnen. Sie fallen meistens mit andern Eintheilungen in Bezirke oder dieser in kleinere Theile, z. B. Kirchgemeinden, zusammen; es erzeigt sich aber durchweg, daß dieselben gegen die unverhältnißmäßige Ausdehnung eines großen Amtsbezirkes und gegen die Zersplitterung nach Kirchthurmsrücksichten auf ein bestimmtes Maß zurückgeführt sind, das dem wichtigen Zwecke der Eintheilung sowie auch der Erleichterung des Wahlgeschäftes entspricht. Für die Verwaltung und die Civilrechtspflege gilt durchgängig die Eintheilung in Bezirke, Aemter oder Oberamteien, deren Aufzählung nach den Kantonen der geneigte Leser, wenn er sie nicht im Gedächtnisse hat, in einem Lehrbuche der Schweizergeographie nachsehen wolle. Ausnahmsweise sind in einigen Kantonen, in denen das Geschwornenverfahren für Straffälle eingeführt ist, wie in Zürich und Bern, zu diesem Zwecke eigene Gerichtsbezirke aufgestellt worden.

[14]) Durch das Gesetz vom 21. Dezember 1850; nach demselben zählt die Schweiz gegenwärtig 49 Wahlkreise.

So sehr man bei jenen auf natürliche und historische Verhältnisse Rücksicht genommen hat, so sind sie doch mehr ein Gebilde der gesetzgeberschen Willkür und sind, mit Ausnahme von seltenen Fällen, ohne Mitwirkung des Volkes ganz der staatlichen Leitung unterworfen. Sie können übrigens auch nur in wenigen Fällen sich, in der Verwaltung wenigstens, direkte mit den Bewohnern in Verbindung setzen, indem sie genöthigt sind, noch kleinere Theile ihres Gebietes oder einen gewissen Umfang der Bevölkerung in Anspruch zu nehmen, ich meine die Gemeinden.

Meiner Ansicht nach sollte sich hier die Lehre von denselben einschalten, indem historisch die Gemeinden der Ausgangspunkt für die Bildung auch des schweizerischen Staates waren — und indem politisch und rechtlich die Gemeinde der Ort ist, in welchem das Individuum sich seiner Freiheit, seiner Selbständigkeit bewußt ist und nicht bloß in Wahlversammlungen, in denen es nach der Abgabe seines Stimmzettels seine Herrlichkeit verloren hat. Ich will damit keineswegs das Wahlgeschäft, wie es so oft geschieht, beschimpfen, allein ich kann nicht zugeben, daß in demselben und etwa in der Annahme einer Verfassung allein die ganze politische Freiheit des Bürgers bestehe, ich will diesen als solchen namentlich auch in denjenigen Interessen thätig und berechtigt sehen, welche ihn persönlich am nächsten berühren. Ich verweise in dieser Rücksicht auf Stahl und muß ihn, der sonst jede subjektive Ansicht der Autorität unterwirft, den modernen Staatsmännern entgegenstellen, die mit einer centralisirten Staatsleitung das ganze Leben des Volkes gefährden, dem Einzelnen seine Ohnmacht gegenüber dem Ganzen sein unbedeutendes Wesen fühlen lassen und dadurch eben jedes Interesse an der Betheiligung an Staatsgeschäften zerstören. Ist das vielleicht die Ansicht, nach der Zerstörung der alten Herrscherkaste der Geschlechter und Aristokratien auf eine andere Weise eine geringe Anzahl von Personen zu bilden, die mit dem spezifischen und altklugen Titel „Staatsmänner" die ganze Regierung, ich sage noch mehr, ein ganzes Land in die Hände nehmen? Ich meinerseits bin dieser Ansicht nicht und halte dafür, daß die Herrschaft des Volkes durch sich selbst zur Wahrheit und nicht zum Mittel für egoistische Zwecke werden soll und glaube deßhalb, diese Herrschaft des Volkes gerade da begründen, anfangen lassen zu sollen, wo seine Interessen am nächsten liegen, für die es aber auch die richtigste Einsicht hat. Ohne seine Autoritätsbehauptungen und andere mit denselben im Zusam-

menhange stehenden Aeußerungen billigen zu wollen, führe ich mit Stahl, und zwar, um ja nicht mißverstanden zu werden, nur beispielsweise die Rücksichten an, unter denen das Gemeindewesen, unbeschadet der nothwendigen Staatseinheit, betrachtet werden kann. „Das eigenthümliche Band der Gemeinde aber ist die Gemeinschaft in dem engen Raum, den der Mensch mit seiner leiblichen Gegenwart zu beherrschen im Stande ist. Sie bewirkt die stete Berührung der Personen, die unmittelbare Nachbarschaft der Sachen. Sie hat am Staate, der zwar auch räumlich gemeinsame Interessen, aber nur in weiterer Ausdehnung verfolgt, nichts Entsprechendes. Gegenstand und Zweck des Gemeindeverbandes ist deßhalb das, was durch solche unmittelbare Nähe zur gemeinsamen Angelegenheit wird, das örtliche Interesse. Dahin gehört vor Allem der Nahrungsbetrieb, dann Güte der Lebensmittel, Bauwesen, Pflege der Armen und Kranken, Schutz gegen Elemente, Sorge für die Oertlichkeit selbst (Reinlichkeit, Gesundheit, Verschönerung, Verbindung durch Nachbarstraßen) und Aehnliches, endlich das Gemeindevermögen als Mittel für das Alles. Dies sind die eigentlichen Gemeindeangelegenheiten. — Allein abgesehen davon, daß örtliches und nationales Interesse vielfach sich durchdringen oder ohne Gränze in einander übergehen, unterliegt diese Ausscheidung einer zweifachen Modifikation. Einerseits können unzweifelhaft gemeindliche Interessen mitunter um der Unbefangenheit willen besser durch Staatsbehörden versorgt werden, andrerseits können eigentliche Staatssachen bis zu gewissem Grade füglich in unterster Instanz von der Gemeinde versorgt werden, besonders solche, welche bei der Ausführung der Individualisirung noch der Oertlichkeit bedürfen, so die Polizeiverwaltung in vielen Zweigen, so selbst die Gerichtsbarkeit. In diesem Bereiche erscheint dann aber nach jetziger richtiger Auffassung die Gemeinde als kommittirt durch den Staat. Das ist von bedeutenden Folgen: hier steht sie unter der Leitung, bei den örtlichen, also eigentlich gemeindlichen Gegenständen hingegen nur unter Aufsicht und bez. Kuratel des Staates. Kuratel nämlich ist eine Fürsorge für einen Andern in seiner eigenen privaten Sphäre bloß für sein Interesse, daher ist die Gemeinde-Kuratel immer nur negativer, verhindernder Art und ist Beschränkung der Gemeindeverfügung aus Rücksicht der Gemeinde, nicht aus Rücksicht des Staatsinteresses."

Wie gesagt, so gerne ich hier nach dieser Anschauungsweise, als eine der Grundlagen und nicht bloß als eine Eintheilung des

Staates, die Gemeinden behandeln würde, so hieße es doch das schweizerische Staatsrecht, wo in dieser Hinsicht das französische Centralisationsprinzip in der Verwaltung bereits zu vielen Einfluß erlangt hat, mißkennen, wollte ich vor der Behandlung andrer wichtiger Grundsätze über den Staat hier diese Lehre eindrängen. Ich verschiebe sie also ganz bis zur Lehre von der Regierung, bemerke aber hier zum voraus, daß ich dann mich nicht mit der Anführung der einmal angenommenen Verwaltungsansichten begnügen, sondern auch die Grundsätze auseinandersetzen werde, auf die im Interesse der individuellen und politischen Rechte der Bürger, sowie im Interesse der staatlichen Ordnung das Gemeindewesen gegenüber der maschinenartigen Centralisation gestützt und behandelt werden soll.

Vorderhand genüge an dieser Stelle die Anführung, daß sich die erste Eintheilung der Kantone in Bezirke in eine weitere, unmittelbar auf das Individuum wirkende, mit sehr verschiedener Ausdehnung, fortsetzt, in die Gemeinden.

II. Das Volk.

Es ist eine traurige Pflicht des Staatsrechtslehrers, aber eben weil es eine Pflicht ist, muß er diese Aufgabe auch verfolgen, daß er Schritt für Schritt unrichtige und unklare Anschauungen zu bekämpfen hat, die in so verschiedener Weise fast wie Unkraut sich Geltung zu verschaffen wissen. Um so trauriger ist, wenn solche Anschauungen von Männern der Wissenschaft verbreitet werden. Und gerade unser Landsmann, Herr Bluntschli in München, der sonst in diesem Kapitel des Staatsrechtes gediegene Ansichten aufgestellt hat, trägt nicht unwesentlich dazu bei. Fragen wir ihn nach der Bedeutung des Volkes im Staate, so hat er gewiß recht, wenn er zwischen Volk und Nation unterscheidet; er hat auch recht, wenn er jenes auf diese zurückführt, aber was ist für das Staatsrecht, für die Wissenschaft gewonnen, wenn er zur Erklärung Aeußerungen hat, wie die: die Nation ist die lebendige Gesammtindividualität, welche in dem Staatskörper wohnt. Der Staat ist für sie der Leib und muß zu ihr passen. Aber um Verzeihung, Herr Professor! ist nicht die Nation, ihre Gesammtindividualität der Staatskörper selber? Was ist dieser, wenn keine Nation, kein Volk da ist? Was soll dann Ihre Staatsidee noch thun, wann das Volk die Individualität ist, die Seele wollen Sie sagen, zu der der Staat der Körper sein muß? Wie stehen Sie zu Ihrem System selber, das

im II. Buche an der Spitze trägt: „von den Grundlagen des Staates, dem Volke und dem Land", und wenn Sie dann in der Ausführung ein Drittes hereinbringen, das nicht das Volk, nicht das Land ist, sondern ein Staatskörper, eine Staatsseele, wovon noch Niemand etwas gehört hat? Wozu das, als um Ihre Arbeit selber in eine Masse von Widersprüchen zu verwickeln? Was gewinnt die Wissenschaft? Nichts, rein Nichts! Im Gegentheil, sie verliert, indem Sie naturwissenschaftliche Gegenstände hineinbringen, die in ihren gegenseitigen Verhältnissen für die Naturwissenschaft selber viel unklarer sind, als auf dem Gebiete des Staatsrechtes die Beziehungen von Land, Volk und Staat zu einander. Wenn man Bilder wählt, so thut man es, um durch Vergleichung mit einem Bekannten von einem Unbekannten eine deutlichere Vorstellung zu geben. Aber niemals noch hat man dem menschlichen Verstande zugetraut, über etwas Bekanntes vom Unbekannten lernen zu wollen. Sie fehlen also in dreifacher Beziehung, wenn Sie solche Vergleiche aufstellen: gegen die Logik, wie oben gezeigt worden, indem Sie sich in Widersprüche verwickeln, — gegen die Psychologie, wie wir eben bewiesen haben, und gegen Ihre eigene Wissenschaft, das Staatsrecht selber!

Was für dieses auf diesem Gebiete wichtig ist, läßt sich viel richtiger ungefähr in Folgendem darstellen.

1. Für den Begriff, das Dasein des Volkes muß als das erste natürliche Merkmal die Zusammengehörigkeit einer Menge Individuen angegeben werden, allein eine Zusammengehörigkeit mit eigenen Rücksichten. Bluntschli hält dafür, daß dasselbe weder durch willkürliche Zusammenrottung, noch durch Familienverbindung, noch auch durch Vertrag entstehe — sondern dasselbe sei ein natürliches Ganzes mit bestimmten Kennzeichen als solches, wie Sitte, Sprache, Anschauungsweise ꝛc. Daß dieses aber unrichtig sei, geht schon daraus hervor, daß auf der Erde, was das menschliche Leben betrifft, es keine andere natürliche Ganze giebt, als eben die Individuen jedes für sich. Ich habe noch von keiner Erde, noch auch von einem Weibe gehört, das ein Volk als natürliches Ganzes an's Tageslicht gebracht hätte. Erzählungen, wie solche über Deukalion in der Sage existiren, gehören eben nur der Sage an. Im Gegentheil; es beweist uns die tägliche Erfahrung, daß die Menschen nur als Einzelne geboren werden, und deßhalb muß ich mich zur Ansicht von Stahl bekennen, der meint: „Das Volk entsteht dadurch, daß eine starke Individualität (Persönlichkeit), ein Stammvater, eine

große Zahl von Nachkommen hat, die diese Individualität an sich tragen und zugleich durch ihre Zahl im Stande sind, sich abzuschließen und zu einem Ganzen unter einander zu einigen." Es ist dadurch nämlich das Moment der Zusammengehörigkeit hervorgehoben gegen eine Mehrheit anderer Individuen, die auch ein Volk sein können, und dieses Moment der Angehörigkeit findet Stahl in der Abstammung, mit andern Worten auch in der Familienverbindung. Es wird dadurch eine natürliche Einheit begründet, ihr gegenüber setzt er eine andere, die er historische nennt; das Moment, das hier die Zusammengehörigkeit begründet, ist die Thatsache des Zusammenlebens. „Nicht minder wird in dem weitern Verlaufe eine fremdartige Menschenmenge, wenn sie zusammen ein Gemeinleben führt und vollends durch eine politische Gewalt verbunden ist, zu einem Volke und verlieren umgekehrt die Abkömmlinge eines Volkes, wenn sie völlig zerstreut von einander, sei es auch unvermischt, unter Fremden leben, den eigentlichen oder doch vollständigen Charakter des Volkes." Mit andern Worten kann man dieses Moment der Zusammengehörigkeit auch als Gewohnheit bezeichnen. Wie aber aus jenen Aeußerungen schon hervortritt, ist bei Stahl das eigentliche und dritte Moment der Zusammenfassung: die Gewalt als das politische Band: „Volk ist hienach jede Menschenmenge, die Einer Staatsgewalt unterthan ist." „Ja der politische Verband bewirkt sowohl Völkermischungen, also neue Völker, als auch sogar bei unvermischter Erhaltung der verschiedenen Stämme eine Einheit des Bewußtseins, der Sprache, Bildung, sittlichen Würdigung unter ihnen in kaum geringerm Grade als die Einheit der Abstammung." Stahl ist hier dem Begriffe sehr nahe gekommen, seine eigenthümliche Anschauungsweise vom Staate läßt ihn aber der Sache vorauseilen, indem ein Volk, das einer Staatsgewalt unterthan ist, bereits einen Staat bildet. Die Staatsgewalt kennen wir aber noch nicht, sondern wir sind erst daran, ihr eine Grundlage im Begriffe des Volkes zu suchen.

Wir finden denselben nach dem, was wir unter I auseinandergesetzt haben und nach dem, was unsere Ansicht über die Zusammengehörigkeit ist, in den zwei Momenten der Existenz auf einem bestimmten Gebiete, dem Vaterlande, und dem Bewußtsein der Zusammengehörigkeit. Durch die physische Entstehung wird kein Volk als Ganzes geschaffen, allein, was die Individuen zusammenhält, ist ihre Vernunft, das Wissen, das Allgemeine. Durch

dieses Band sind die Individuen zu Ganzen zusammengekettet und es muß jetzt um so mehr als solches angesehen werden, da wir nicht mehr Ganze zu schaffen, sondern von solchen Zeugniß zu geben haben. Die Franzosen, die Engländer, die Spanier sind ein Volk, weil sie ein Vaterland und das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit haben. Das Gleiche ist mit der Schweiz der Fall. Die Deutschen [15]) und Polen werden ein Volk sein, wenn sie diese Elemente errungen haben werden. Die Italiener und Ungarn sind bereits ein Volk, indem sie Vaterland und Einheitsgefühl haben: daß sie aber ein Staat sind, dazu fehlt ihnen die Gewalt, von der als staatenbildendes Moment auch noch die Rede sein wird.

Die spezifische Frage ist jetzt noch die: wie weit muß das Bewußtsein gehen, um nicht schon der Gemeinde oder einem Vereine den Namen eines Volkes zu geben? Denn gegenüber von Andern, sei es als bloßen Individuen, sei es als Völkern, ist die Unterscheidung durch das Merkmal der Zusammengehörigkeit schon gemacht. Ein Verein wird schon dadurch ausgeschlossen, als er troß dem allfälligen Besitze von Ländereien diese als sein Vaterland doch nicht in Anspruch nehmen kann. Schwieriger hält es mit der Gemeinde; aber auch hier giebt das Merkmal der Zusammengehörigkeit eine bestimmte Richtung, indem troß der Abschließung zu einem eigenen kleinen Gemeinwesen dadurch kein Ausschluß für Andere zu der Bildung eines größern Ganzen bedingt ist. Auch wird eine Gemeinde für sich nicht so bald den Begriff des Vaterlandes in Anspruch nehmen.

2. Frägt man daher nach den Erfordernissen zur Bildung oder nach den Merkmalen der Existenz eines Volkes, so werden die drei Momente: eine Mehrheit von Individuen, ein Vaterland und das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit dieselbe hinreichend beantworten. Da aber die beiden ersten mehr gegebene, die Zusammengehörigkeit ein Verhältniß ist, das nach dem Bewußtsein der Menschen Schwankungen unterworfen ist, so ist leicht erklärlich, wie Völker entstehen und vergehen können. Die Individuen selber pflanzen sich wohl fort, aber die Hinneigung, die Gruppirung wird eine andere.

[15]) Um hier mein Glaubensbekenntniß abzulegen, muß ich gestehen, daß ich für die Deutschen als Volk nur einen kleinen Spielraum in Deutschland sehe, nämlich in den süddeutschen Staaten. Das Uebrige ist Oesterreich und Preußen und für die Deutschen als solche fehlt troß des schönen Liedes ein deutsches Vaterland und der Sinn für die Zusammengehörigkeit.

Will man daher die Bildung eines Volkes begünstigen oder dessen Zersetzung entgegenarbeiten, so muß vorzüglich auf die Merkmale Rücksicht genommen werden, welche von der Zusammengehörigkeit Zeugniß geben. Dieselben können sehr verschieden sein. Die wirksamsten sind jedenfalls die oben erwähnten drei: gemeinsame Abstammung, Gewohnheit und Gewalt. Es werden gewöhnlich noch andere aufgeführt, wie Einheit der Sprache, der Religion, der Sitte, der Anschauungsweise, der Gewohnheit, der Gefühle, der Geschichte: allein alles dieses sind gewöhnlich nur Zeugnisse einer bestehenden und nicht Elemente einer zu konstituirenden Einheit. Die Gemeinsamkeit der Sitte, der Anschauungsweise, der Gefühle zeigt sich erst, wenn das faktische Zusammenleben bereits bestanden hat. Die Ursachen zu diesem können nun sehr verschiedene sein, und zwar zunächst die Bedürfnisse; die Einheit des Bewußtseins entwickelt sich erst später. Aehnlich verhält es sich mit Sprache und Geschichte; sie bilden sich erst durch das Zusammenleben, mögen aber dann Momente sein, daß das einmal Gebildete nicht gleich wieder auseinanderfällt. Auch der Einfluß der Religion kann sich erst geltend machen, wenn das Zusammenleben bereits faktisch bestanden hat. Sie und die übrigen Elemente werden daher meist erst wichtig, wenn von der Zusammensetzung eines neuen Volkes und von der Auflösung einer lange bestandenen Verbindung die Rede ist. Dann werden sie als Bindemittel am Hergebrachten so lange halten, bis durch irgend eine Ursache eine dieselben überwiegende Einheit eines andern Bewußtseins entsteht. Ist dieses vorhanden, so haben sie sämmtlich noch immer sich unterwerfen müssen und Versuche von Widerstand haben nur die ihnen gegenüberstehende Einheit des Bewußtseins noch mehr stählen können. Gar viel ist überdies noch von der Mission eines Volkes gesprochen worden. Es entsteht aber die Frage: war die Mission älter als das Volk? Im ersten Falle ist sie eben das Element, das das Bewußtsein der Einheit bildet und sie kann in den civilisirten Staaten und Zeiten von besonderer Wichtigkeit werden, in denen über die Ursachen der Staats- und Volksbildung reflektirt wird. Ist sie aber einem bestehenden Volke erst beigelegt, so muß man die Mission mit besonderer Vorsicht behandeln. Sie ist dann nur eine Abstraktion aus der Geschichte und diese giebt je nach der Reichhaltigkeit der Geschichtsforscher und Geschichtsschreiber eben zu sehr vielen Abstraktionen Veranlassung.

Eines ist hiebei richtig, nämlich, daß bei dem Bewußtsein der

Zusammengehörigkeit eine Ausschließung von Andern sich geltend macht und für die erstere eine Abgeschlossenheit bedingt, die bei den verschiedenen Ursachen der menschlichen Zusammengestaltung und der menschlichen Entwicklung von guten Folgen sein kann, ja die nothwendige Bedingung zu einem guten Resultate ist. In diesem Falle ist es aber jedenfalls besser, daß man die Ursachen der Gruppirung und der Trennung genau erforscht, als mit dem Namen der geschichtlichen Mission etwas vorträgt, das mit einem bloßen Namen tiefer wirkende Ursachen verbirgt. Die Mission ist jedenfalls keine ewig dauernde und dann ist für den Staatsmann wenig Garantie gegeben, wenn er nicht weiß, wie lange derselben Rechnung getragen wird. Es kann in einem andern Volke eine neue Mission entstehen und dann müßte es ja Sünde sein, wollte man mit der alten Mission der neuen Widerstand leisten. Mit andern Worten, dieses Gerede von Missionen giebt nur zu unverständlichen und oft unwürdigen Redensarten über die Vorsehung Veranlaßung. Erst nach dieser Voraussetzung kann ich mit Stahl übereinstimmen, wenn er glaubt, daß die Bestrebungen der Menschheit durch ein Universalreich nicht befriedigt werden können und dafür auch die besondere Mission anführt. Die Eigenthümlichkeit der Völker ist dasjenige, was gegen das Universalreich sich auflehnt und mit Recht auflehnt, aber es ist durchaus nicht nothwendig, daß diesfalls von einer besondern geschichtlichen Mission die Rede ist. Ich denke, der geneigte Leser werde mich nicht mehr mißverstehen, wenn ich jetzt die Worte des deutschen Staatsrechtslehrers, der mir in vielen Punkten die Wahrheit zu enthüllen scheint, anführe: „Auch die Menschheit im Ganzen hat weder die Gemeinschaft und Geschlossenheit der natürlichen Bedürfnisse, noch die Einheit und Individualität des sittlichen Bewußtseins. Darum ist der Staat auch nicht Beruf der gesammten Menschheit, daß sie ein Universalreich bilde, sondern des Volkes. Jedes Volk soll das ganze Bild des menschlichen Lebens nach der Eigenthümlichkeit seiner Auffassung und nach den besondern Bedingungen seines äußern Daseins in eigenthümlicher Weise darstellen. Und die Geschichte führt jedes Volk seinen eigenen Gang, jedem ist eine besondere Anlage und Fähigkeit und ein besonderes Werk und Theil in dem Plane des Ganzen zugewiesen, sei es eine Erkenntniß oder Kunst, sei es eine Sitte oder Einrichtung, die es ungestört in sich ausbildet, daß sie sofort zum Gemeingute werden. So muß denn auch der Staat als Ordner und Träger jenes Lebens, als Werkzeug

dieser Führung, jedem Volke besonders zukommen. Durch Herstellung des Universalreiches würde keineswegs ein höherer Zustand als der der einzelnen Völker gewonnen werden, die vollkommene, menschliche Natur, die keine Gattungen zuläßt; denn in dem beschränkten, zeitlichen Zustande herrscht nothwendig die Getheiltheit der Anlagen; es würde nur die eigenthümliche Anlage und Fähigkeit der Völker unterdrückt und jedes verhindert werden, den Beruf, der ihm besonders aufgetragen ist, zu erfüllen. Denn nicht bloß würde die fremde allgemeine Regierung seine besondern Bedürfnisse und Bestrebungen nicht zu würdigen und zu fördern verstehen und sich dessen nicht beeifern, sondern der eigenthümliche Geist des Volkes würde schon dadurch ersterben, daß seine vorzügliche Aeußerung, welche eben die Gestaltung des Staates selbst ist, ihm entzogen wäre. Damit das Universalreich das Gemäße wäre, müßte die Trennung des menschlichen Bewußtseins in Völker und Sprachen, es müßte die Besonderheit des Bedürfnisses nach Ort und Individualität aufhören. Allein dann hätte die Geschichte selbst aufgehört und es bedürfte ihres Trägers, des Staates überhaupt nicht mehr."

Nachdem wir oben gesehen, daß die gemeinsame Abstammung das Bewußtsein der Einheit eines Volkes begründen helfe, jedenfalls ein wesentliches Förderungsmittel desselben sei, so können wir, wie wir beim Gebiet die Gemeinde behandelt, so hier nicht umhin, der Familie eine Erwähnung zu thun. Wir müssen aber gleich aufmerksam machen, daß bei einem ziemlich ausgedehnten Volke das Bewußtsein der Familieneinheit, der Verwandtschaft, auch wenn sie einmal bestanden hat, sehr bald verschwindet. Sie kommt daher in keiner Weise in Betracht, denn als die Fortpflanzung der Individuen und der Erhaltung des Menschengeschlechtes. Da jedoch dieses auch außerhalb der Familie der Fall sein kann, so liegt in ihr doch der erste Keim der Zusammenhaltung, der von so größerer Bedeutung ist, als das der Familie zu Grunde liegende sittliche Element gegenüber den andern Fortpflanzungen des Geschlechtes von ungeheurer Wichtigkeit ist für die Erhaltung des Volkes, für die Bildung von Recht und Sitte. Dagegen ist nicht zu läugnen, daß, wenn der Staat in dieser Hinsicht sich zu viele Maßregeln erlauben würde, er leicht das sonstige richtige Verhältniß trüben könnte. Seine Thätigkeit kann daher nur eine zweifache sein, die Bestimmung der civilrechtlichen Verhältnisse und die Bestrafung der Verletzungen von ehelicher Treue.

3. Wir übergehen jetzt, nachdem wir die Einheit des Volkes gefunden, die Unterscheidungen desselben in besondere Kasten oder Stände um so mehr, als, wie wir im I. Buche gesehen haben, diese Unterscheidungen für das schweizerische Staatsrecht nicht begründet sind. Wir setzen vielmehr die sub 2 begonnene Besprechung mit der Lösung der Frage fort, inwiefern die Schweizer ein Volk seien?

Daß wir ein Vaterland haben und daß daher diese nicht nur Staaten, sondern auch Völker bildende Grundlage vorhanden sei, haben wir bereits nachgewiesen und ein großer Theil der Frage ist dadurch erwidert.

Auf der andern Seite sind der Stimmen so viele, welche dessen ungeachtet namentlich das Bewußtsein der Einheit bekämpfen, daß wir sie einer ernsten Beurtheilung unterwerfen müssen. Die Frage wird um so ernster, als selbst die Bundesverfassung von Völkerschaften der 22 Kantone spricht.

Es wird angeführt und hie und da in leidenschaftlicher Aufregung im praktischen Leben geltend gemacht, daß die Abstammung eine verschiedene, die Sprache nicht die gleiche, die religiösen Ansichten nach den Konfessionen nicht übereinstimmend, daß sogar Sitte und Gewohnheiten im Osten der Schweiz andere seien als im Westen.

Wir gestehen, daß dieses und anderes Momente der Sonderung sind, daß sie aber nicht so stark seien, um das Bewußtsein der Einheit zu stören. Was zunächst Sitte und Gewohnheit betrifft, so besteht diese Unterscheidung nicht. Denn man wird der Verschiedenheit einiger Dorfgewohnheiten, die sich aber bei ganz zusammengehörenden Stämmen eben so gut zeigen, als in Vergleichung zu andern, doch nicht ein so großes Gewicht beilegen. Vielmehr zeigt sich durchweg dieselbe gesunde, nüchterne Anschauungsweise mit einfacher Lebensart, die bei vorzugsweise industrieller Thätigkeit, wie in Lachauxdefonds rc., eine andere ist. Allein im Uebrigen zeigt sich trotzdem sehr stark das Moment der Zusammengehörigkeit. Denn ich halte den Unterschied von Schweizern, die Milchspeisen, und von solchen, die Fleisch essen, eben wegen der in einander greifenden Lebensarten in unserer Bevölkerung doch wirklich nicht der Art, daß deßhalb eine Scheidung befürchtet werden dürfte. Die einzige bedeutende Unterscheidung von Sitte und Gewohnheit ist die, welche in den Städten bei der Bevölkerung sich zeigt, welche auch als höhere Stände bezeichnet werden. Ich glaube allerdings, daß bei diesen, welche ein eigentliches Städteleben führen, das durch Europa so

ziemlich übereinstimmend das gleiche ist, nicht das gleiche Bewußtsein der Zusammengehörigkeit herrsche; dagegen ist auf der andern Seite die Unmöglichkeit vorhanden, daß diese höhern Stände oder vorzugsweise gebildeten Klassen durch ganz Europa hin für sich ein besonderes Volk bilden. Das Konnubium, das dann zwischen diesen höhern Ständen und dem Volke noch besteht und zwar gerade bei uns, ist ein wesentliches Moment, daß die Ausscheidung nicht auf eine gefährliche Art stattfinden kann. Die Sprache ihrerseits ist wohl eine Ursache, einer erst zu bildenden Einheit hindernd entgegen zu treten; in einer Verbindung stärkerer Art genügt sie aber nicht, um dieselbe zu lockern, besonders wenn, wie es jetzt der Fall ist, auf allen Seiten Neigung vorherrscht, auch die Sprache des andern Theiles zu erlernen. Zudem zeigt die Erfahrung, daß, wenn sie auch ein mächtiges Moment im Bewußtsein der Einheit, sie doch nur ein Moment ist; man sieht sehr oft, daß auch bei bestehender Spracheinheit eine Sonderung in mehrere Staaten vorkommt; andrerseits ist die Möglichkeit, ja die Nothwendigkeit vorhanden, daß aus verschiedenen Ursachen eine Verbindung einzelner dieser ausgesonderten Staatenbestandtheile mit andern Völkern gewünscht wird. — Der schwächste Grund gegen die Einheit ist wohl die Verschiedenheit der Abstammung. Sind wir noch im Zustand des bloßen patriarchalischen Lebens, in dem Familie gegen Familie sich erhebt? Oder sind wir in einer Zeit, in der selbst die verschiedenen Abstämmlinge ihre Herkunft vergessen? Wir sind Alle von der kaukasischen Race, unsere Väter speziell waren vom germanischen Stamme und ob vor mehr denn tausend Jahren einer derselben mit einer Römerin oder was sonst in den Gauen Helvetiens gelebt haben mag, konkumbirte, so kann doch dies jetzt bei dem allgemeinen Konnubium keinen Grund der Sonderung mehr geben. Ich wollte den Genealogisten sehen, der wohl urkundlich die schweizerischen Völkerschaften nach ihrer Abstammung ausscheiden wollte! — Wichtiger als dies ist die Verschiedenheit der religiösen Bekenntnisse. Ich kenne wohl den hohen Werth, den unser Volk der Religion beilegt, ich kenne die Anhänglichkeit der Einzelnen an ihr religiöses Bekenntniß und die Ueberzeugung an die ausschließliche Wahrheit desselben; ich weiß auch, wie listige Priester und Bonzen diese Verschiedenheit zu bekämpfen und in ihrem Interesse auszubeuten suchen. Um so mehr müssen die Männer des Vaterlandes und der Wissenschaft aufmerksam gemacht werden auf die Mittel, die ihnen zu Gebote stehen, allfällige Rei-

bereien zu verhindern und namentlich dem Priestervolke auf seinem proselytischen Schleichwege mit offenem Visire zu begegnen, nicht zu dulden, daß unter dem Mantel der Religion böses politisches Spiel getrieben werde [16]).

Wie wir gesehen, sind diese Gründe, welche gegen die Einheit eines Schweizervolkes sprechen, durchaus nicht der Art, daß sie das Bewußtsein der Einheit zu stören vermöchten. Die Zeit, welche während des Bestandes der Schweiz über dieselben weggegangen, hat ihnen die Spitze abgebrochen und deren nachtheilige Wirkungen gehoben. Kräftige Mittel zur Erhaltung des Volkssinnes und zur Stärkung des Bewußtseins der Einheit haben Alles, was sie zu vernichten vermocht hätten, wieder gehindert. Es sind dieses, um mit einem der oben angeführten zu beginnen, die Gewohnheit und was mit derselben zusammenhängt. Es hat sich während der Zeit, in der die Schweiz besteht, ein Volk gebildet, eine Generation, welche das Zusammenleben, wie es jetzt besteht, für nothwendig hält. Es entstand dadurch eine durch die ganze Schweiz wiederkehrende gleiche Anschauungsweise über die wichtigsten Verhältnisse und bei aller Verschiedenheit der Lebensart in den verschiedenen Thälern eine gleiche Sitte in so vielen Sachen, ich nenne beispielsweise die Ansichten über die Heiligkeit der Ehe, daß für dieselbe bei andern Völkern schwerlich Befriedigung gefunden wird. Daraus folgt auch, daß, wer die Sitte angreift, immer einen Streich gegen das Bewußtsein der Einheit führt, vorausgesetzt, daß er nicht bloß Vorurtheile berührt, welche Scheidewände erheben zwischen einem Theile der Bevölkerung gegen den andern. An den zunächst liegenden Grund der Gewohnheit lehnt sich mit stärkerer Kraft die Geschichte an, welche durch herrliche Thaten Zeuge ist der gebildeten Einheit und Kraft und mit vielen Momenten die Lebensfähigkeit dieser Kraft nachweist. Auf dieselbe stützt sich eine nachgeborne Nation, die Söhne derer, welche die Einheit errungen haben und dieselbe als eine Errungenschaft zu schützen entschlossen sind. Gewohnheit, Geschichte und diese Entschließung sind die Grundlagen des Volksbewußtseins, welches mit derselben Kraft wirkt, wie Stahl oben die

---

[16]) Es war ein Lieblingssatz des verstorbenen Bundesrathes Munzinger: man solle im Rathssaale, überhaupt in der Politik, keine Theologie treiben. Die Idee ist richtig, aber nur halb, indem im Staate auch nicht geduldet werden soll, daß in der Religion Politik getrieben werde: „Mein Reich ist nicht von dieser Welt" sagte Christus, der Herr.

Folgen eines politischen Bestandes geschildert hat. Endlich kommt im Zusammenhang mit dem Volksbewußtsein hinzu der Volkswille. Alle uns umgebenden Nationen werden regiert, von der Gewalt beherrscht, — wir dagegen in der Schweiz regieren uns selber, das Volk ist sein eigener Meister und Herr; — was es will, das thut es und dies ist wohl vom politischen, wie vom psychologischen Standpunkt der wirksamste Grund des Zusammenhaltens und der Einfluß desselben, die Rückwirkung auf das Bewußtsein ist unermeßlich. — Aus diesem Grunde haben die recht, welche sagen, bei der jetzigen Staatenordnung habe die Schweiz mehr Garantie für ihren Bestand als bei den Siegen der Propaganda. Allein ich halte es für eine Verzweiflung, deßhalb auf das eigene Volksbewußtsein zu verzichten. Mögen in Deutschland, Italien und Frankreich die Völker siegen — so werden wir bei uns nur einzelne Elemente sehen, welche ihre Verwandtschaft zu andern Stämmen bezeigen werden, und solche Elemente, in die das Bewußtsein der Einheit nicht gedrungen ist, sind für den Staat, zu dem sie bloß faktisch gehören, nur eine Last. Eine große, große Mehrzahl, ja vielmehr fast Alle behalten das Bewußtsein und die Treue für das Schweizervolk.

4. Hieran reiht sich die Erörterung der Frage, wer denn, welche Individuen, zur Gesammtheit des Schweizervolkes gehören? Die Bundesverfassung, welche im ersten Artikel erklärt, daß die Völkerschaften der 22 Kantone die Eidgenossenschaft bilden, giebt uns nur einen theilweisen Aufschluß, indem sie noch immer die Frage offen läßt, welche Individuen diese Völkerschaften bilden.

Es stehen sich im allgemeinen Staatsrecht zwei Theorien gegenüber, nach denen entweder die Geburt auf einem bestimmten Territorium oder aber die Abstammung von bestimmten Eltern über die Angehörigkeit zu einem Volke entscheidet. Ohne die erstere zu mißkennen, huldigt die Schweiz vorzüglich der letztern. Besser als durch die scharf unterschiedene Verfolgung dieses Gegensatzes mag die Hervorhebung nachstehender Rücksichten die Lehre in ihrem rechten Lichte erscheinen lassen.

Zunächst diene die Bemerkung, daß die Eidgenossenschaft als solche kein Recht verleiht, sondern das Schweizerbürgerrecht in der Regel vom Kantonsbürgerrecht abhängig macht. Nur bei einer eigenen Erwerbungsart spricht der Bund die Angehörigkeit mit der Zutheilung an einen bestimmten Kanton aus. In den übrigen Be-

ziehungen dieser Lehre gelten die Bestimmungen der Kantone. Nach diesen entscheidet der Besitz und die Erwerbung.

Ueber den Besitz des Bürgerrechtes mangelt eine gemeinrechtliche Bestimmung. Das Gesetz über die Heimathlosen giebt nur Andeutungen, insofern es von einer Anerkennung des Heimathrechtes, der Angehörigkeit an einen bestimmten Kanton spricht. Dagegen ist zu erwähnen, daß in dieser Beziehung die Schweiz eine sehr weite Ausdehnung für das Bürgerrecht hat und Jeden als Bürger — mit diesem Ausdruck will ich die Angehörigkeit und die Zusammengehörigkeit bezeichnen — anerkennt, gegen den nicht der Beweis des Gegentheils geführt werden kann. So eigen der Satz auch klingen mag, so hat doch die Verfassung von Graubünden das Recht des Besitzes richtig in folgender Weise ausgesprochen: „Alle diejenigen, deren sich der Kanton in heimathrechtlicher Beziehung nicht entledigen kann, werden als Kantonsbürger erklärt.“ Unrichtig ist dieser Satz nur insofern, als ob er die Tendenz annehmen läßt, als wolle man sich der Angehörigen entledigen. Es ist die Redaktion erklärlich, wenn man die Verhältnisse von Graubünden erwägt, das viele Bewohner zählt, von denen es weiß, daß sie Ausländer sind, ohne daß deren fremde Herkunft nachgewiesen oder deren Anerkennung von andern Staaten ausgewirkt werden kann. Vielmehr gilt das entgegengesetzte Moment der Anerkennung als vorherrschend und es muß, besonders wenn der Betreffende schon Bürgerrechte ausgeübt hat, strenge das Gegentheil bewiesen werden, wenn die Angehörigkeit abgesprochen werden soll. Mit Zugrundelegung des von Graubünden Behaupteten ist in zweiter Linie die Bestimmung des Kantons Uri maßgebend: „Kantonsbürger oder Landleute sind alle jene Landesangehörige, welche ihr Bürger- oder Landrecht bisher faktisch ausgeübt haben und als solche anerkannt wurden oder mit gesetzlichen Schriften sich als solche ausweisen können.“ Schwyz stützt sich auf die Anerkennung in der Verfassung von 1803 und Zug auf die historische Berechtigung, deßgleichen Genf, wenn es den frühern politischen Gesetzen ruft [17]).

So weitgehend die Schweiz in dieser Richtung den Besitz schützt, so liberal ist sie auch in Bezug auf die Erwerbung. Diese äußert

---

[17]) St. Gallen und Wallis nennen Kantonsbürger jeden Gemeindebürger; dies ist, wie wir unten sehen werden, bei allen Kantonen der Fall; zur Entscheidung der Frage, wer Gemeindebürger sei, wird dadurch nichts geleistet, sondern dieselbe umgangen oder verschoben.

sich in vier verschiedenen Arten: in der Abstammung, in der Ehe, in der Naturalisation und in der Zusprechung.

Bezüglich der Abstammung gelten die beiden Grundsätze, daß das in der Ehe erzeugte Kind der Heimath des Vaters folgt, wenn dieser Schweizer war, es somit auch Schweizer wird, habe nun die Geburt inner- oder außerhalb der Schweiz stattgefunden — und daß das außerehelich geborne Kind einer Schweizerin auch Schweizer wird. Die Unterscheidungen in Bezug auf Paternität und Maternität bei Angehörigen verschiedener Kantone kommen, als zu weit in's Civilrecht und in die kantonalen Gesetzgebungen steigend, nicht in Betracht; — es genügt, zu wissen, daß das geborne Individuum der Schweiz angehört — und zwar auch dann, wenn die Geburt im Ausland stattfinden sollte. Das Kind folgt der Mutter, ist der Grundsatz des modernen schweizerischen Staatsrechtes und er wird nur durch Konkordate oder Verträge und durch den Art. 48 der Bundesverfassung geändert.

Eine eigenthümliche Bestimmung, die zwar weder mit der Abstammung, noch mit der Geburt zusammenhängt, aber doch am richtigsten hier berührt wird, ist die, daß auch in der Schweiz aufgefundene Findelkinder der Schweiz angehören und zwar, wenn nicht andere Entscheidungsgründe vorliegen, dem Kanton, in dem das Kind gefunden wurde.

Die Erwerbung des Bürgerrechtes durch die Ehe ist durch das Konkordat vom 8. Juli 1808 (9. Juli 1819) festgesetzt: „Eine nach den Landesgesetzen geschlossene und eingesegnete Ehe macht die Frau zur Angehörigen desjenigen Kantons, in welchem der Mann das Heimathrecht besitzt." Damit sind die Gesetze des Heimathkantons des Mannes gemeint und nur wenige Kantone gehen so weit, daß sie, besonders wenn die Ehe im Auslande und mit einer Ausländerin abgeschlossen wird, dieselbe anerkennen, insofern die Gesetze des Domizils beobachtet worden sind. Es gilt vielmehr als Regel, daß in diesen Fällen eine Bewilligung durch die heimathliche Regierung stattfinden muß. — Abgesehen hievon wird in der Regel noch verlangt, daß für die einheirathende fremde Braut noch ein Einzugsgeld bezahlt werde.

Beim Besitze und den bisher behandelten Erwerbungsarten mußte uns die Praxis mehr als die Theorie an die Hand gehen. Recht weitläufig sprechen sich dagegen die kantonalen Gesetze und Verfassungen aus über die Erwerbung des Landrechtes durch Na-

turalisation. Sie ist die Ertheilung des Bürgerrechtes an ein Individuum, welches dasselbe bisanhin nicht besessen hat und sie wird als einer der wichtigsten Souveränetätsakte angesehen. Deßhalb kann sie nur durch die oberste Landesbehörde stattfinden: durch die Landsgemeinde in den Kantonen Uri, Unterwalden, Glarus und Appenzell, durch den Großen- oder Kantonsrath in den übrigen so geheißenen Repräsentativkantonen; einzig in Zürich durch die Regierung. Die Bedingungen und das innezuhaltende Verfahren werden durch eigene Gesetze[18]) bestimmt und ich will es, trotz vieler Abweichungen, doch versuchen, eine gemeingültige Darstellung zu geben.

So allgemein richtig es ist, daß die Verleihung nur durch die oberste Landesgewalt stattfindet, so findet die Bewerbung doch nicht zuerst bei dieser statt, sondern es hat sich der Betreffende zunächst um die Zusicherung eines Orts-, beziehungsweise Gemeindebürgerrechtes (in den Kantonen Uri und Schwyz eines Bezirks-, im Kanton Glarus eines Tagwenbürgerrechtes) umzusehen und erst wenn er diese erhalten hat, kann er sich, unter Einreichung der Zusicherungsurkunde und anderer Schriften, von denen noch die Rede sein soll, durch die Vermittlung der Regierung an den Großen Rath wenden. In einigen Kantonen, z. B. Bern, muß er vor der Bewerbung um das Ortsbürgerrecht bei der Regierung die Erlaubniß auswirken, mit einer Gemeinde zum angegebenen Zwecke unterhandeln zu dürfen. Auf der andern Seite sind in den Kantonen Freiburg, Schaffhausen, Thurgau und Waadt die Gemeinden verpflichtet, Schweizerbürger mit den erforderlichen Ausweisen, wenn sie sich melden, aufzunehmen. — Diese Ausweise müssen geleistet werden über das Alter, d. i. die erreichte Majorennität, über die gute Aufführung während einer bestimmten Anzahl Jahre, die der Anmeldung unmittelbar vorhergehen, über ein bestimmtes Vermögen, das nach den Kantonen und mit Rücksicht darauf, ob der Bewerber bereits Schweizerbürger eines andern Kantons oder Ausländer ist, verschieden festgestellt wurde. Einige Kantone, z. B. Zürich und Bern, verlangen noch einen Ausweis über das Religionsbekenntniß, d. h. Bekenntniß der christlichen Religion; in andern Kantonen, wo

[18]) Die Gesetze, welche die Frage am erschöpfendsten behandeln, sind von Zürich 28. Herbstmonat 1842, Bern 21. Dezember 1816, Solothurn Civilgesetz §§. 51—70, Aargau 11. Brachmonat 1824, Thurgau 8. Mai 1806, Waadt vom 26. Mai 1810, Genf vom 24. Februar 1843.

dieses nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, bestimmen die religiösen Bedenken sonst gegen die Aufnahme von Juden und Anhängern nicht christlicher Religionsbekenntnisse. In andern Kantonen wird noch verlangt, daß der Bewerber eine gewisse Anzahl Jahre im Kanton, wo er das Bürgerrecht erlangen will, sich aufgehalten habe, so in Zürich 5 Jahre, in Luzern 3 Jahre, in Appenzell 5 Jahre, in Thurgau 1 Jahr, in Waadt 2—5 Jahre und in Genf 6 Jahre. Auch dieser Aufenthalt muß bei der Bewerbung schriftlich bescheinigt sein.

Für Ausländer und von diesen muß in Bezug auf die Erwerbung des Schweizerbürgerrechtes die Rede sein, indem die Naturalisation eines Bürgers aus einem andern Kanton auf jenes keinen Einfluß hat, ist durch die Bundesverfassung wegen historischer Vorgänge vorgeschrieben: „Ausländern darf kein Kanton das Bürgerrecht ertheilen, wenn sie nicht aus dem frühern Staatsverband entlassen werden.“ Der Geschäftsbericht des Bundesrathes vom Jahr 1852 giebt hiezu einige historische und rechtliche Erläuterungen: „Einige Flüchtlinge fuhren fort, die Ertheilung des Bürgerrechtes in einigen Kantonen zu verlangen. Allein im Hinblick auf den zweiten Passus des Art. 43 der Bundesverfassung glaubte der Bundesrath die Urtheile der Gerichte, welche die Flüchtlinge ihres Gemeinde- oder Staatsbürgerrechtes verlustig erklärten, nicht als Entlassungsurkunde aus dem frühern Staatsverband ansehen zu können. Da diese Urtheile nicht nothwendigerweise diesen Verlust nach sich ziehen und durch Ertheilung von Amnestie oder Gnade wirkungslos werden können, so erfüllen sie nicht immer den Zweck, den man sich vorgesetzt hatte, nämlich zu verhindern, daß dieselben Individuen nicht zu gleicher Zeit zwei Staaten angehören.“ Der Entscheid der Bundesversammlung über diese Frage vom 3. Februar 1854 erkannte dem Bundesrath die Befugniß zu, auch andere Beweismittel für Entlassung aus dem Staatsverband zuzulassen, als formelle und persönliche Entlassungsurkunden.

Nach der Produktion der erwähnten Urkunden findet die Aufnahme auf den Bericht der Regierung, der in vielen Kantonen vorschriftsgemäß mit einem Vorschlag begleitet sein muß, statt. Ueber die Abstimmung gelten gewöhnlich die Berathungsreglemente; jedoch ist nicht unbemerkt zu lassen, daß im Kanton Bern ²/₃ der anwesenden Stimmenden zur Aufnahme verlangt werden[19]). Wird das

[19]) Die originellen Bestimmungen von Appenzell A. Rh. lauten: „Wer das Landrecht erwerben will, muß fünf Jahre lang im Lande gewohnt haben, die Ent-

Gesuch abgewiesen, so gilt die vorgängige Zusicherung der Gemeinde für das Bürgerrecht als nicht geschehen und der Bewerber ist dadurch nicht etwa Gemeindebürger geworden. Ein Gemeindebürgerrecht ohne das Kantonsbürgerrecht besteht gar nicht selbständig für sich.

In Bezug auf die Aufnahme ist zu bemerken, daß dieselbe nicht unentgeltlich ist, sondern gegen die Zahlung einer bestimmten Summe stattfindet. Dieselbe ist für die Gemeinde, in welcher die Aufnahme stattfinden soll, eine förmliche Einkaufssumme und zwar gewöhnlich verschieden nach den Vermögensverhältnissen der Gemeinden, auf welche der Aufgenommene Anspruch erhält oder nach den übrigen Verhältnissen derselben und zwar meist mit Rücksicht auf die schwerere oder leichtere Möglichkeit zum Erwerb. Für die Kantone ist die Gebühr geringer und sinkt in einigen zu einer Ausstellungstaxe für das Naturalisationspatent herab. Die Zahlung hat jedoch nicht zum Voraus stattzufinden, sondern erst nach der Abstimmung. In der Regel wird dem Bewerber eine Frist gestattet, von 1—6 Monaten, innerhalb welcher er die Zahlungsbedingungen zu erfüllen hat. Ist er für diese ausgewiesen, so wird ihm eine förmliche Urkunde über seine Aufnahme als Bürger zugestellt, womit in Genf und Waadt noch die Eidesleistung des neuen Bürgers verbunden ist.

Die Rechte, welche der neu aufgenommene Bürger durch die Naturalisation erwirbt, sind dieselben, welche der Eingeborne in Anspruch nehmen kann. Das Gesetz von Zürich, das in dieser Beziehung mit denen der übrigen Kantone übereinstimmt, giebt sie besonders so an: das Recht zum bleibenden Aufenthalt in der Gemeinde, das Recht zur Theilnahme an den Bürgerversammlungen und zur Ausübung der Wahlbefugnisse, das Recht zur Benutzung der Gemeindeanstalten und der vorhandenen Gemeindsgüter, das Recht auf Unterstützung aus dem Armengut in Fällen von Dürftig-

---

lassung von seinem frühern Bürgerrecht urkundlich nachweisen und die Versicherung geben können, daß, im Fall er von der Landsgemeinde zu einem Landmann angenommen werde, er auch ein Gemeinderecht im Lande habe. Hat ein solcher diese Bedingungen erfüllt, so hat ihn der Große Rath an die Landsgemeinde zu weisen, wo er dann selbst auf den Stuhl treten soll, sein Gesuch aber durch den Hauptmann der betreffenden Gemeinde vortragen lassen mag. Die Einkaufssumme, welche in den Landseckel fällt, beträgt höchstens 600 Gulden, und wenn die Mutter desjenigen, der sich um das Landrecht bewirbt, eine Landesangehörige gewesen ist, höchstens 300 Gulden. Sobald er angenommen ist, ist er gleich andern Landleuten stimm- und wahlfähig. Ein Gemeindrecht ohne ein Landrecht ist ungültig."

keit. Bezüglich der Wahlrechte sind einige Beschränkungen aufgestellt. Nach der Bundesverfassung ist ein neu aufgenommener Bürger erst fünf Jahre nach der Naturalisation als Mitglied des Nationalrathes wählbar. Eine gleiche Bestimmung enthält die Verfassung von Waadt bezüglich der Stellen, zu deren Bekleidung die Eigenschaft eines Waadtländers verlangt wird. Der Kanton Tessin verlangt überhaupt für die Ausübung sämmtlicher politischer Rechte und nicht bloß für die Wählbarkeit den Verfluß von fünf Jahren. Nach meiner Ansicht können übrigens diese Beschränkungen der Kantone vor dem Art. 4 der Bundesverfassung nicht zu Recht bestehen.

Eine besondere Art von Naturalisation ist die Ertheilung des Ehrenbürgerrechtes. Dieselbe findet durch die Kantone statt an Männer, welche sich um jene Verdienste erworben haben, z. B. durch Industrie, durch die Hebung des Schulwesens. Die Erfüllung der Erfordernisse wird vorausgesetzt, Zahlung muß nicht geleistet werden. Jedoch ist auch diese Naturalisation an die Erwerbung eines Gemeindebürgerrechtes gebunden, das die Gemeinde ebenfalls unentgeltlich ertheilen kann; — nach den Gesetzen über das Gemeindewesen ist hiezu aber die besondere Einwilligung der Aufsichtsbehörde, d. i. der Regierung erforderlich. — Mit dieser Naturalisation darf diejenige nicht verwechselt werden, wozu sämmtliche oben berührte Bedingungen erfüllt werden müssen und lediglich in Bezug auf die Einkaufs- und Landrechtstaxe Nachlaß oder Ermäßigung eintritt.

Abgesehen von den bis jetzt behandelten Erwerbungen des Landrechtes durch Abstammung und Naturalisation sind noch solche zu erwähnen, die im Kanton Genf gelten, mit dem französischen Rechte und dem Territorialprinzip im Zusammenhang stehen. Wegen ihrer vereinzelten Geltung werden die einschlagenden Stellen der Verfassung unten [20]) abgedruckt — und ich beschränke mich auf die Be-

---

[20]) Art. 19. Jeder im Kanton geborne Schweizer kann nach seinem zurückgelegten einundzwanzigsten Altersjahre die Anerkennung als Genfer Bürger verlangen, wenn er folgende Bedingungen erfüllt:

1) Muß er während fünf Jahren oder während den drei Jahren, die seinem Gesuche vorangegangen, auf Genfergebiet wohnhaft gewesen sein;

2) Muß er mit keiner Strafe belegt worden sein, die nach Art. 22 die Entziehung oder Einstellung der politischen Rechte zur Folge haben.

Die Schweizer, welche die obgenannten Bedingungen erfüllen und vom einundzwanzigsten Jahre an ohne Unterbrechung im Kanton gewohnt haben, können das Genfer Bürgerrecht jeder Zeit verlangen.

merkung, daß auch in diesen Fällen mit dem Landrecht ein Gemeindebürgerrecht verbunden werden muß. Dasselbe wird aber nicht erworben mit der Einwilligung der Gemeindeglieder, sondern, gestützt auf die Thatsachen der Geburt und des Aufenthaltes, von Rechtswegen zugetheilt.

Im Zusammenhang mit dieser Art der Einbürgerung steht diejenige durch Zusprechung. Sie findet statt nach dem Bundesgesetz über die Heimathlosigkeit vom 3. Dezember 1850 und stützt sich in faktischer Beziehung auf das Vorhandensein einer Menge Volkes in der Schweiz, dessen sich die Schweiz in heimathrechtlicher Beziehung nicht entledigen konnte und das doch auch keinem Kanton und keiner Gemeinde angehörte. Es hatte sich meist aus fremden Vaganten gebildet, die wegen Mangels einer ausreichenden Fremdenpolizei in die Schweiz hatten eindringen können, unter dem Scheine eines, meist kleinen Gewerbes sich in der Schweiz herumtrieben und sich durch Konkubinage außerordentlich vermehrten. Eine andere Ursache war der fremde Militärdienst, indem mißbräuchlich oder unter dem Schein des Schweizerbürgerrechtes auch Ausländer in die kapitulirten Schweizerregimenter aufgenommen wurden, die nach einer Anzahl Dienstjahre in die Schweiz zurückkehrten. Dieses Heimathlosenvolk war eine Pflanzschule des Bettels und der Verbrechen,

---

Die Genfer Bürger, die zufolge gegenwärtiger Bestimmung als solche anerkannt sind, stehen unter der Gemeinde, in der sie geboren sind.

Jeder geborne Fremde von der zweiten Generation, jeder im Kanton geborne Heimathlose, der wenigstens zehn Jahre darin sich aufgehalten, kann nach zurückgelegtem einundzwanzigsten Altersjahre das Genfer Bürgerrecht verlangen, wenn er in keinem der obenbezeichneten Ausschließungsfälle sich befindet und wenn er vorher von einer Gemeinde des Kantons angenommen worden ist.

Die zufolge gegenwärtiger Bestimmung anerkannten Genfer Bürger stehen unter der Gemeinde, von der sie angenommen worden sind.

Die gebornen Fremden der zweiten Generation, die im Kanton gebornen und gegenwärtig als solche anerkannten Heimathlosen, können von jetzt an das Genfer Bürgerrecht fordern, wenn sie das einundzwanzigste Altersjahr zurückgelegt und die Bedingungen erfüllt haben, die zur Aufnahme der im Kanton gebornen Schweizer verlangt werden.

Sie stehen unter der Gemeinde, in der sie geboren sind.

Das Gesetz bestimmt die Form dieser Arten der Naturalisation.

Art. 20. Die Genferin, welche einen Fremden heirathet, folgt dem Herkommen ihres Mannes.

Nach Auflösung der Ehe ist sie wieder Genfer Bürgerin, wenn sie im Kantone wohnt, oder wenn sie nach ihrer Rückkehr in denselben erklärt, daß sie sich darin niederlassen wolle.

namentlich der Verbrechen gegen das Eigenthum. Schon die Tagsatzung hatte sich vorgenommen, dieses Volk, soweit es nicht nach dem Ausland abgeschoben werden konnte, einzutheilen, ohne aber zu einem Ziele gelangen zu können. Durch das oben erwähnte Gesetz hat sich der Bund die Aufgabe gestellt, dem Unwesen ein Ende zu machen. Er ging auf zweierlei Weisen zu Werke: einmal, daß er die Einbürgerung der wirklichen Heimathlosen vornahm und dann, daß er die Quellen der Heimathlosigkeit zu verstopfen suchte. In diesem Kapitel berührt uns nur die erste Rücksicht.

Die Einbürgerung der Heimathlosen zeigt in gewisser Rücksicht gerade das Umgekehrte der Naturalisation. Während diese damit beginnt, daß sich derjenige, welcher in das Schweizerbürgerrecht aufgenommen zu werden wünscht, zunächst um ein Ortsbürgerrecht bewerben muß und erst nachdem dieses zugesichert ist, ein Kantonsbürgerrecht erhält, so wird bei der Zutheilung der Heimathlosen so verfahren, daß zunächst über die Herkunft derselben Untersuchungen gepflogen und, wenn diese auf einen fremden Ursprung hinweisen, mit den betreffenden ausländischen Regierungen Verhandlungen angeknüpft werden. Führten sie zu einer Anerkennung von Seite eines ausländischen Staates, so wurde die betreffende Person in die alte Heimath abgeschoben und von der Zusprechung konnte dann keine Rede sein [21]). Führten sie aber zu keinem Resultat, so war die Bundesbehörde in den Fall gesetzt, dieselben nach gewissen Rücksichten den Kantonen zur Einbürgerung zuzutheilen. Diese mußten ihnen dann ein Gemeindebürgerrecht zuweisen, insofern Männer nicht über 60, Weiber nicht über 50 Jahre alt waren; jedoch mußten sie von dem betreffenden Kanton auch bei diesem Alter geduldet und unterstützt werden. Als Rücksichten, welche gegen die Kantone für die Eintheilung angewendet wurden, gelten: die eheliche oder außereheliche Abstammung von schon eingebürgerten, eingetheilten oder

[21]) Das eigentliche Verdienst der umfassenden und gründlichen Untersuchung auf diesem Gebiet gehört, gemeinsam mit dem jeweiligen Vorstand des schweizerischen Justiz- und Polizeidepartements, dem gewesenen eidgenössischen Generalanwalt, Herrn Amiet. — Einige ausländische Regierungen, namentlich Württemberg, zeigten sich bei der Anerkennung von Angehörigen sehr loyal, andere, namentlich Preußen für die verlaufenen Landeskinder aus Sigmaringen, höchst illoyal. Von den 836 Heimathlosen, welche die Untersuchung bis zum Frühling 1857 herausstellte, sind bis dahin 275 abgeschoben, 423 eingetheilt worden; 11 sind während der Untersuchung gestorben und 127 Personen blieben noch in Untersuchung. S. Geschäftsbericht von 1856, Seite 51 u. ff.

anerkannten Eltern, die Kopulation in einem Kanton mit Umgehung der konkordats- oder gesetzmäßigen Vorschriften, der längste Aufenthalt in einem Kanton seit 1803, die mangelhafte Handhabung der Fremdenpolizei, die Ertheilung von Ausweisschriften u. s. w. Die Zutheilung an die Kantone fand durch Beschlüsse des Bundesrathes statt. Jedoch hatten die Kantone das Recht, sich gegen diese Beschlüsse zu erklären. In diesem Falle mußte der Bund als Kläger gegen die Kantone vor dem Bundesgericht auftreten und dieses sprach dann die Pflicht zur Einbürgerung aus. Es war an dieselben Rücksichten wie der Bundesrath gehalten, hatte aber auch als Gericht wie eine administrative Behörde ziemlichen Spielraum durch Art. 13 [22]) erhalten. Die Eintheilung in den Kantonen hatte auf verschiedene Weise statt. Entweder wurden durch ein Gesetz die Gemeinden zu diesem Zwecke eigens klassifizirt, oder es galt eine schon früher aufgestellte Kehrordnung oder man ließ auch, Kopf für Kopf, das Loos entscheiden. Durch die Zusprechung wurden die Zugetheilten den andern Bürgern an Rechten gleichgestellt; sie hatten überdies Rechte erworben in Bezug auf Kirchen-, Gemeind- und Schulgenössigkeit wie die andern Bürger und Anspruch auf Unterstützung bei Verarmung; an den sonstigen Bürgernutzungen erhalten sie nur Antheil durch Einkauf; derselbe muß ihnen aber gestattet werden und zwar um die Hälfte der Taxe, welche von Naturalisirten gefordert wird.

Die dritte Stufe oder richtiger gesagt: die Grundlage alles Schweizerbürgerrechtes ist das Gemeindebürgerrecht, die Angehörigkeit in den Verband der Gemeinde. Ueber den Besitz und die Erwerbung desselben gelten dieselben Grundsätze, die wir für das Kantonsbürgerrecht so eben auseinandergesetzt und für das Gemeindewesen auch hie und da besonders berührt haben. Die Wirkungen zeigen sich in mannigfacher Beziehung, indem die Rechte, welche sich der Bürger als Gemeindsgenosse in Anspruch nimmt, verschiedener Natur sind. Es sind politische, kulturhistorische (Schule, Kirche), ökonomische und ganz besonders das Recht auf Armenunterstützung. In diesen Rechten und dem Zusammenhang, welche die

---

[22]) Art. 13. Insofern in einem Spezialfalle einzelne oder mehrere der im Art. 11 angeführten Gründe gegenüber mehrern Kantonen vorliegen, so kann das Bundesgericht, je nach seiner Ansicht über die Bedeutung und das Gewicht der einzelnen Gründe, nach freiem Ermessen den einen oder den andern Kanton, oder auch mehrere Kantone gemeinschaftlich, zur Einbürgerung anhalten.

Antheilhaber durch dieselben unter sich erlangen, liegt die unendlich große Bedeutung des Gemeindewesens.

Ueber den Verlust des Bürgerrechtes werden wenige Worte genügen. Er wird bestimmt zunächst durch das Aufgeben des Besitzes, sei es durch physische oder rechtliche Ursachen. Die einzige physische ist der Tod, der bei allen Rechten Machtlosigkeit zum Schutze derselben bewirkt. Als rechtliche Ursachen können die Verzichtleistung und die Heirath genannt werden. Die Verzichtleistung hat nur Wirkung für denjenigen, der sie ausspricht und keineswegs etwa auch für Andere, die in irgend einer Weise, z. B. in Folge der väterlichen, der ehelichen oder der vormundschaftlichen Gewalt mit demjenigen, der den Verzicht ausspricht, in Verbindung stehen. In praktischer Rücksicht hat sie auch nur Wirkung, wenn mit der Verzichtleistung der Nachweis, daß ein anderes Bürgerrecht erworben wurde, verbunden wird. Ohne diesen Nachweis kann die Schweiz keinen ablehnenden Grund gegen andere Staaten geltend machen und sie ist dann zur Wiederaufnahme verpflichtet. Hat diese aber stattgefunden, so wird ihr eine Zutheilung an die frühere Heimath nach den Grundsätzen der Heimathlosigkeit folgen. Durch Heirath geht das Bürgerrecht verloren für Frauenzimmer, die sich mit Ausländern verehelichen. Damit aber keine spätere Heimsendung mit einer Anzahl unehelicher Kinder erfolge, so ist es Aufgabe der Gemeinde, sich über den förmlichen Abschluß der Ehe Gewißheit zu verschaffen. — Ein Verlust durch den Machtspruch eines Kantons oder einer Gemeinde ist nicht mehr zuläßig, seit die Bundesverfassung bestimmt: „Kein Kanton darf einen Bürger des Bürgerrechtes verlustig erklären.“ Die Nichtbefolgung von Vorschriften, welche verlangen, daß jeder Bürger von 10 zu 10 Jahren der Heimathgemeinde Kenntniß von seinem Aufenthalt gebe oder die Ausweisschriften erneuern lasse, kann daher höchstens Bestrafung auf andere Weise, niemals aber den Verlust des Rechtes nach sich ziehen.

Schließlich nur noch einige Worte über den Beweis des Bürgerrechtes. Derselbe wird formell geleistet durch die Vorweisung eines Heimathscheines oder eines Passes. Ueber die Form der ersten haben sich die Kantone im Konkordat vom 28. Januar 1854 zur Gleichförmigkeit geeinigt; über die Ausstellung der letztern gilt das Konkordat vom 9. Juli 1818. In Verbindung damit stehen die strengen Weisungen an die schweizerischen Vertreter im Auslande, d. i. an die Geschäftsträger und Konsuln, in der Ausstellung und Visirung

von Heimath- und Reiseschriften sehr sorgfältig zu sein und sich immer über die Angehörigkeit eines Individuums an die Schweizernation bei Heimathschriften und über genügende Ausweise der Angehörigkeit an andere Staaten bei den Visa der Reiseschriften Fremder zu überzeugen.

Zweites Kapitel.

Die Aufgabe des Staates.

Der gewiegte und sich praktisch dünkende Staatsmann, dem durch die Routine die Leitung des Staates zu nichts Anderm geworden ist, als zu einem Intriguenspiel, bei dem Frau, Kinder, nähere und fernere Nepoten die bedeutendern Rollen haben, wird diese Aufschrift, überhaupt die Tendenz, von einem Zwecke des Staates zu sprechen, verhöhnen und in das Gebiet der ganz unanwendbaren Theorie verweisen. Er wird sich vielleicht in seiner Verachtung gar wohl auf England berufen und hier eine weise Verwaltung anerkennen, ohne daß je viel von einem Staatszwecke gesprochen worden wäre. Der weise Mann hat von seinem Standpunkte aus recht; die Staatsleitung hat ihn der Aristokratie nahe gebracht und diese kann es nicht ertragen, daß von Zwecken des Staates die Rede sei. Es würde ihre Herrschaft erschüttern. Allein der weise Maun ist kurzsichtig; er überhört das Rauschen der Zeit in den vergilbenden Blättern der englischen Verwaltungszweige, er übersieht das Zittern, das selbst den ganzen Stamm befallen hat. Das Kommen und Gehen der Ministerien nach einzelnen Koterien hat die Frage erweckt, ob denn die Regierung da sei, die Ministerien, um eine mehr oder minder kühne oder lächerliche Rolle zu spielen und dann zurückzutreten in die Reihe anderer Intriguanten. Der weise Mann, so stark die französische Revolution 1789 mit politischen, 1848 mit sozialen Zwecken in sein Ohr gesprochen und beschränkte Büreaukraten von der Leitung des Volkes entfernt hat, vergißt die Erschütterung, welche sie durch ganz Europa hervorgebracht, die Ursachen, welche die Erschütterung zu einer fürchterlichen gemacht haben. Es waren die Fragen nach der Aufgabe des Staates!

Dieselben sind in ihrer gedankenreichen Behandlung und Entwicklung Sache der Theorie, aber die Geschichte ist ihr in der An-

wendung mit Sturmesschritten oft vorausgeeilt. Die Wissenschaft ist von besonderm Einflusse geworden, weil gerade die Erfahrung die Staatsmänner gelehrt hat, daß mit Gedankenlosigkeit sich nicht mehr regieren lasse, daß dieses vielmehr nur möglich sei mit den Ansichten, welche das Volk, sei es in der Gesammtheit, sei es in einer besonders mächtigen und bevorzugten Klasse, vom Staate und von der Regierung hat.

Mit aller Aufmerksamkeit müssen wir daher von den Aufgaben reden, welche dem Staate vom Volke auferlegt worden sind, von den Zwecken, welche das Volk in seiner Vereinigung bestimmen. Denn das füge ich gerade hier bei, daß ich von einer Aufgabe des Staates ohne das Volk nichts weiß, den Dualismus zwischen Volk und Staat nicht kenne. Mögen die Staatsrechtslehrer der konstitutionellen Monarchie sich mit dem dazwischen geworfenen Dualismus Fürst und Volk zurecht finden; ich auf dem Gebiete des schweizerischen Rechtes habe damit nichts zu schaffen.

Die Nachforschungen über den Zweck des Staates haben über diese allgemeine Bedeutung hinaus für den Staatsmann noch eine ganz besondere Wirksamkeit für den Rechtslehrer. Man wirft dem Rechte und insbesondere dem positiven Staatsrechte nicht ohne gute Gründe vor, daß es einen Stabilismus, einen Stillstand in den Einrichtungen des Staates bewirke, der mit der kulturhistorischen Entwicklung des Volkes nur zu oft und zu sehr im Widerspruche stehe. Es hatte dies keine andere Folge, als daß dann, wenn der Widerspruch sich zu fühlbar zeigte, das ganze Staatsgebäude niederstürzte. Theoretiker und Praktiker können dem dadurch ausweichen, daß sie Rücksicht nehmen auf die Anschauungsweisen, welche sich bei dem staatenbildenden Elemente des Volkes über den Staat selbst Geltung zu verschaffen wissen. Es ist ihre spezielle Aufgabe, von Irrthümern, die sich nach ihrer Ansicht zeigen, abzumahnen; es ist ein Mißkennen ihrer Stellung, wenn sie auf dieselben keine Rücksicht nehmen.

Wegen der prinzipiellen Bedeutung sowohl als wegen der praktischen Wichtigkeit müssen wir uns in einer umfangreichen Behandlung hier verweilen. Es geschieht unter drei Gesichtspunkten. Nach dem ersten behandeln wir die von den Koryphäen der Wissenschaft aufgestellten Postulate, nach dem zweiten die durch die Verfassungen der Schweiz aufgestellten Grundsätze und nach dem dritten einige unrichtige Anschauungsweisen und Kontroversen der Wissenschaft.

I. Im Eingang dieser Abtheilung verweisen wir auf das in der Einleitung über den Standpunkt der Wissenschaft Gesagte. Es kann hier von den verschiedenen Schulen und den verschiedenen Ausgangspunkten nicht mehr die Rede sein, sondern einzig von der Frage: wozu ist der Staat? Eines nehmen wir von jener Behandlung herüber; es ist das Resultat, daß der Staat zunächst für die Einzelnen, die Individuen da sei. Es ist dies eine allgemeine Ueberzeugung, die sich auf verschiedene Weise ausgesprochen hat, am stärksten und förmlichsten bei Fichte, der den Endzweck der Staatsverbindung in den Endzweck des Einzelnen legt[23]). Die Frage, welche Wirkung der Staat auf den Einzelnen habe, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen und das individuelle Streben doch nicht zu brechen, ist hiedurch nicht beantwortet und wir müssen daher in die Formel Fichte's einen Inhalt bringen. Derselbe liegt nach Kant in der Sicherung der Person und dem Eigenthum des Individuums, mit andern Worten in der Durchführung des vollständigen Rechtssystems, das sich nach ihm nur auf die Individualitäten stützt. Der Staat ist nach dieser Anschauungsweise das Mittel, um die Vortheile, welche die menschliche Gemeinschaft dem Individuum gewähren kann, zu sichern und die Nachtheile zu verhindern. Den gleichen Inhalt giebt Fichte selber seiner Formel dadurch, daß er durch den Eigenthums- und Schutzvertrag jedem Individuum eine Sphäre seiner Thätigkeit sichert, die von Niemand verletzt werden kann, ohne daß der Verletzende sich dadurch der Verfolgung des Staates aussetzen würde. In erster Linie steht dabei die Erhaltung der Persönlichkeit und zwar nicht bloß einer rechtlichen, sondern auch der physischen, indem auf diese das Rechtsgebäude gegründet werden muß. Ohne Menschen ist der Begriff des Rechts ein vollständiger Unsinn. „Der höchste und allgemeine Zweck aller freien

---

[23]) Fichte: Beiträge zur Berichtigung der Urtheile über die französische Revolution: „Die Frage, welches ist der beste Endzweck der Staatsverbindung? hängt von der Beantwortung folgender ab, welches ist der Endzweck jedes Einzelnen? — Die daraus zunächst folgende, ausschließende Bedingung jeder moralisch möglichen Staatsverbindung ist die: daß ihr Endzweck dem durch das Sittengesetz vorgeschriebenen Endzwecke jedes Einzelnen nicht widerspreche, seine Erreichung nicht hindere oder störe. Ein Endzweck, der gegen diese Grundregel sündigt, ist schon in sich selbst verwerflich, denn er ist ungerecht. Ueberdies aber muß er, wenn die ganze Verbindung nicht völlig zwecklos sein soll, auch noch den höchsten Endzweck jedes Einzelnen befördern."

Thätigkeit ist sonach — nach Fichte [24]) — der, leben zu können. Diesen Zweck hat Jeder, und wie daher die Freiheit überhaupt garantirt wird, wird auch er garantirt. Ohne seine Erreichung würde die Freiheit und die Fortdauer der Person gar nicht möglich sein." Als eine nothwendige Folge dieser Ansicht wird eine solche Einrichtung des Staates urgirt, daß Jeder aus seiner Arbeit leben könne. Wie dieses nicht mehr der Fall sei, sei der Staatsvertrag für den Betreffenden ohne Verbindlichkeit. Selbst Hegel, welcher der Persönlichkeit und dem Meinen gegenüber so sehr das Allgemeine und Vernünftige vorwalten läßt, läßt den Staat, wo er in seiner Entwicklung die Gesellschaft durchläuft, auf die Bedürfnisse der Persönlichkeit Rücksicht nehmen und gründet darauf eine eigene nationalökonomische Thätigkeit des Staates [25]) und die einzig haltbare Grundlage der Stände und Korporationen. Mit vielem Bewußtsein thut es auch Stahl, der dem Wesen und dem Zwecke des Staates tief eingehende Untersuchungen widmet. Er sagt [26]): „Nicht minder liegt aber in seinem Begriffe als sittlich intellektuelles Reich auch der andere Zweck: die Freiheit und das Recht des einzelnen Menschen. Nämlich Wohl, Sitte, Bildung des Einzelnen sind Zwecke des Staates nur insoweit, als sie einen Zug der Gemeinsamkeit haben, nur mittelbar, soweit sie zum Gemeinwohl, der Gemeinsitte u. s. w. gehören. Freiheit und Recht des Einzelnen dagegen sind an sich Zweck des Staates, darum schlechthin und unbedingt. Denn zum Wesen eines sittlichen Reiches gehört die völlige Freiheit, die gesicherte Sphäre selbständigen Handelns und Schaltens der Personen, die es bilden. — Man könnte sagen, die Vollendung des Gemeinzustandes und Wohl, Sitte, Bildung der Menschen, soweit sie zu dieser gehören, sei die Materie des sittlichen Reiches und Recht und Freiheit der Individuen seien die nothwendige Form seines Bestandes, nur daß hier diese Form auch wieder eben so wesentlich Materie ist." Wir werden hiedurch als Uebergang zum Zwecke des Staates für sich auf dessen zweite Aufgabe, die Erhaltung und Einführung des Rechtszustandes hingewiesen, indem dieser vorhanden sein muß, als die vernünftige, gegenseitige Abgränzung der Individuen, wenn diese und durch sie der Staat die oben berührte

[24]) Grundzüge des Naturrechts, II. Theil, 2. Abschn., §. 18.

[25]) Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, §. 189 u. ff.

[26]) Rechts- und Staatslehre, II. Bd., 2. Abth., §. 32.

erste und die noch zu erwähnenden andern Aufgaben befriedigend lösen will. Als Zweck ist die Verwirklichung des Rechtes in dieser Richtung selber wiederum nur Mittel. Bevor wir jedoch diese verfolgen, wollen wir mit Stein[27]) noch eine streng individuelle Tendenz des Staates beleuchten. Der Staat hat bei ihm kein festes Gepräge angenommen; er ist bald bloß die verkörperte Gesellschaft mit einem bestimmten Willen, bald eine Persönlichkeit an sich und in individueller Stellung. Trotz der Schwankungen hat er das Resultat gewonnen, daß der Staat vorzugsweise für die Glieder des Staates, für die Bevölkerung da sei. Im Zusammenhang mit der übrigen historischen Entwicklung des Staates stellt er aus Rücksichten der Klugheit und der Selbsterhaltung gegenüber der abhängigen, arbeitenden Klasse die Lehre auf: „Es ist kein Zweifel, daß es sowohl nach seinem Begriffe als nach seiner Wirklichkeit der Staat ist, der unter jener Abhängigkeit der niedern, bloß arbeitenden Klasse leidet. Je größer diese Klasse ist, desto größer ist der Umfang der unfreien Elemente in ihm, desto ärmer ist die ganze Gemeinschaft, desto schwächer ist die Staatsgewalt, desto leichter ist bei dem immer steigenden Gegensatz der beiden Elemente der Gesellschaft die Störung der Ruhe. Der Staat hat mithin in seinem eigenen Interesse den Beruf, in seinem eigenen Begriffe die Bestimmung, sich der niedern Klasse anzunehmen."

Wir konstatiren diese Ansicht, sowie wir auch den Leser bitten müssen, sämmtliche eben angeführte Ansichten von Rechtslehrern im Gedächtnisse behalten zu wollen, indem darin eine sehr bestimmte Anschauungsweise von der Thätigkeit des Staates liegt und zwar nicht bloß in vereinzelten Erscheinungen, sondern als eine durchgehende allgemeine Annahme. Die Rücksichten und Ursachen, nach welchen der Staat bei der Förderung des individuellen Wohles handeln soll, sind, wie angegeben worden ist, das Recht, als zweite Aufgabe des Staates, in dem es zur Erfüllung anderer Zwecke vor Allem aus realisirt werden soll. Daß die Verwirklichung des Rechtszustandes in der Aufgabe der Menschheit liege, ist eine eben so allgemeine Annahme, als die Rücksichten auf das individuelle Wohl. Ja sie geht noch weiter und sagt, daß es nicht nur Aufgabe der Menschheit, sondern Aufgabe des Staates sei, den Rechtszustand

---

[27]) Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich. I. Band, Einleitung überhaupt, insbesondere V, 3.

durchzuführen. Offenbar eine Erschleichung, indem man den Begriff einer nach Rechtsgesetzen geordneten Gesellschaft mit dem hergebrachten Begriffe und Zustande des Staates verwechselte. Es ist allerdings richtig, daß dem nach und aus verschiedenen Rücksichten und Ursachen gebildeten Staate, insbesondere der Staatsgewalt die Handhabung des Rechtszustandes überbunden werden kann. Allein zu diesem Zwecke würde die Gerichtsorganisation mit einigen Gerichtsdienern oder Prügelknechten genügen und es bedürfte des weitern kunstvollen Gebäudes nicht. Die Rechtspflege würde und wird häufig in bloßen Stämmen und Horden von ihnen selbst verwaltet, ohne daß dadurch eine Staatenbildung provozirt würde. Da es sich ja überdies erst um die Bildung der Staatsgewalt handelt, ein Begriff, der Kant noch fremd war, als er seine Rechtsgesetze ausführen lassen wollte, so können wir nicht bloß zu diesem Zwecke etwas konstruiren, dem man in der Konstruktion selber eine viel größere Bedeutung beilegt [28]). Er drückt sich daher, wenig gesagt, unrichtig aus, wenn er den Staat „die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen" sein läßt und an der gleichen Stelle noch den Staat nach Rechtsgesetzen in der Idee als die bloße Form, die Richtschnur jeder wirklichen Vereinigung zu einem gemeinen Wesen bezeichnet. Die Frage, was denn die Vereinigung zu einem gemeinen Wesen in der Form des Staates bezwecke, bleibt somit eine offene. Kant selber löst sie noch damit, daß er dem Staate die Aufgabe der Rechtserfüllung, aber auch noch Anderes, wie wir sehen werden, auflegt. Dagegen ist es ein Mißkennen Kant's von Seite seiner Schüler, wenn sie in der Behandlung der Staatsform die Aufgabe des Staatsrechtes gelöst zu haben glauben, das jene allerdings zu berücksichtigen hat, mit ihr aber keineswegs erschöpft ist. Es ist ganz vorzüglich Hegel, welcher in die leere Form der Kant'schen Schule wiederum einen Inhalt gebracht hat, zu dem wir uns jedoch nicht unbedingt bekennen, indem wir die Lösung und Gegensetzung des Staates als Staatsgewalt gegenüber der Gesellschaft bloß als ein Werk der Spekulation, aber nicht als Grundlage des Staatsrechtes ansehen können. Hier halten wir vor Allem daran, daß das Recht in seiner formalen Bildung und der Staat in seiner

[28]) Die Lehre von den drei Gewalten, welche Kant in §. 45 der Rechtslehre aufführt, ist ganz willkürlich in diesen Zusammenhang gebracht und verwechselt sehr oft die Begriffe von Willen und Gewalt. Den Begriff „Wille" half er neu schaffen; das Wort Gewalt braucht er im alten hergebrachten Sinne.

jeweiligen Gestaltung vom Willen der Gesellschaft abhängig sind. Hier genügt uns jedoch, erwähnt zu haben, daß Hegel die Rechtspflege in die Aufgabe des Staates zieht. Dies ist nach Grotius überhaupt die Ansicht aller Staatsrechtslehrer und bloß Haller mit sehr wenigen seiner Anhänger machen dieselbe zur Sache des bloßen Privatwillens. Seine Lehre ist jedoch nicht nur von der Wissenschaft, sondern auch von der Praxis verworfen worden. Gerade ihm gegenüber hebt der so sehr antirevolutionäre Stahl diese Aufgabe des Staates wieder hervor [29]). In Fortsetzung der oben in Note 26 citirten Stelle behauptet er deßhalb: „Der Schutz der Rechte, der während der frühern Periode der Weltgeschichte in der Fülle des Staatszweckes nur als eine Aufgabe neben und mit allen andern enthalten war, ist daher in der spätern Periode mit Fug als eine eigenthümliche und gesonderte Aufgabe hervorgetreten, als die Eine Seite des Staatszweckes gegenüber der andern Seite desselben, der Ordnung und Förderung der Lebensverhältnisse und Bestrebungen. Beide zusammen sind der eine untheilbare Staatszweck, weil in beiden zusammen der Begriff des sittlichen Reiches verwirklicht ist. Das Recht überhaupt aber — und dies begreift nicht bloß den Schutz der Rechte, sondern auch die ganze objektive Lebensordnung — erscheint als der oberste Zweck des Staates, weil die ethische Ordnung des Gemeinlebens aller Förderung desselben vorausgehen muß."

Dieses bringt uns, nachdem wir die individuelle Tendenz des Staates und als Uebergang zu einer weitern Phase die Verwirklichung des Rechtszustandes als seine zweite Aufgabe beleuchtet haben, zu einer dritten, welche die Zwecke der Gemeinschaft, des Staates als eines Ganzen für sich zu betrachten hat. Auf-

[29]) Haller's Ansichten weist er l. c. auf folgende Weise ab: „Grotius hat das Prinzip des Staates als eines in sich bestehenden Gemeinwesens im Unterschiede bloß persönlicher Fürstengewalt zuerst wissenschaftlich ausgesprochen und das ist seine große Bedeutung, durch die er die neue Aera im Gebiete der Rechtsphilosophie und der Politik bezeichnet. Dabei involvirt er aber ein falsches Moment: Um den Staat von der Person des Fürsten zu lösen, gründet er ihn auf den Willen der Bürger, macht ihn so zum Produkt ihrer vertragsmäßigen Vereinigung. Das urgiren die Spätern immer stärker bis zur vollen Ausbildung der Gesellschaftstheorie (Wille der Einzelnen) in Deutschland und der Lehre von der Volkssouveränetät (Wille der Gesammtmasse) in Frankreich. Dieser zu begegnen, kehrt nun Haller zurück zur vorgrotius'schen Auffassung des monarchischen Staates als bloßen persönlichen Bandes mit Verwerfung alles anstaltlichen Charakters desselben. Was damals Unentwicklung, Undeutlichkeit des Bewußtseins, daher jedenfalls nur ein Mangel war, das ist dann bei ihm entschiedener Irrthum."

merksamkeit und Urtheil müssen aber hier verdoppelt werden, indem, während über die beiden zuerst behandelten Tendenzen so ziemlich Einigkeit besteht, von nun an grundsätzliche Verschiedenheit mit ihren wichtigsten Folgen sich zeigen wird. Es sind Religion, Sitte, polizeiliche Vorsorge und noch vieles Andere, die sich mit Uebermacht gegen Individualität und Recht geltend zu machen suchen. Die Verschiedenheit dreht sich um das Wesen des Staates für sich. Während wir in der bisherigen Entwicklung denselben nie von den Menschen, von der menschlichen Gesellschaft abgesondert gesehen haben, giebt es eine in der neuern Zeit wieder aufgenommene Ansicht, welche den Staat als etwas an sich Gegebenes und Geschaffenes betrachtet, als etwas Objektives im Gegensatz der Staatsglieder. Platon ist der wissenschaftliche Begründer dieser Ansicht und bei aller Empirie hat sie Aristoteles nur bestätigt mit dem Satze, daß das Ganze vor den Theilen sei. Mit einigen banalen Formen haben sie die Neuern, und zwar Männer, die sich eine Autorität erworben haben, wieder aufgefrischt. Schelling bezeichnet ihn als die Einheit des Allgemeinen mit dem Besondern, die keinen andern Zweck habe, als den, zu sein. Hegel nennt ihn das an und für sich Vernünftige[30]) mit bedeutenden Ansprüchen gegen die Individuen. Er identifizirt ihn in diesem Bestreben mit dem absoluten Geiste, der Gottheit. Stahl behält die objektive Natur desselben bei und sieht eben in derselben einen Fortschritt, eine Entwicklung der modernen Staatslehre gegen die subjektiven Anschauungsweisen. Allein er identifizirt den Staat nicht mit der Gottheit, hält vielmehr diese Vergötterung für einen Frevel, sondern er behauptet, daß der Staat eine Anstalt, eine Einrichtung Gottes sei, in und durch welche die Menschen zu einem sittlich-intellektuellen Reiche nach dem Willen und dem Gebote Gottes regiert und erzogen werden sollen[31]).

Es ist dieses Alles schön gesagt und behandelt, aber vorderhand wissen wir von einer objektiven Natur, von der absoluten Vernünftigkeit, vom Reich Gottes rein Nichts; diese Ausdrücke sind nur

---

[30]) „Der Staat ist als die Wirklichkeit des substantiellen Willens, die er in dem zu seiner Allgemeinheit erhobenen besondern Selbstbewußtsein hat, das an und für sich Vernünftige. Diese substantielle Einheit ist absoluter unbewegter Selbstzweck, in welchem die Freiheit zu ihrem höchsten Rechte kommt, sowie dieser Endzweck das höchste Recht gegen die Einzelnen hat, deren höchste Pflicht es ist, Mitglieder des Staates zu sein." Rechtsphilosophie §. 258.

[31]) Stahl. l. c. §§. 30, 42.

Worte, welche die Staatsrechtslehrer in bald mystischer, bald spekulativer, bald gläubiger Anschauung über das Wesen des Staates ausgesprochen haben und mit welchen dasselbe doch nicht erläutert ist. Man wird auf neue Begriffe hingewiesen, in deren Anwendung, wenn man sie sich klar gemacht hat, gerade ihre Erfinder selber stolpern.

Wir unsrerseits wollen, um ja durch die Anschauung des Göttlichen nicht zu erblinden, uns geduldig auf dieser Erde bewegen und wieder das Menschengeschlecht, das den Staat bildet, behandeln. Wir läugnen aber nicht, daß der Staat nicht eine Thätigkeit habe, welche mit dem bestimmten Individuum in direktem Zusammenhange stehe, sondern behaupten im Gegentheil, daß durch denselben die Allen gemeinsamen Interessen gewahrt werden sollen. Wir behaupten nämlich, daß es solche Interessen gebe und für diese speziell hat der Staat eine eigene Berechtigung, aber nicht eine von Gott geschaffene oder sonst irgendwie oktroyirte, sondern eine von der Gesellschaft delegirte. Man kann ihn als Anstalt bezeichnen, wie es Stahl thut, zur äußern Ordnung und zur Förderung des sozialen Lebens, aber nicht eine Anstalt, von Gott geschaffen, sondern eine Anstalt, von den Menschen gewollt zur Leitung und Förderung der gemeinsamen Interessen. Man kann die Einwendung machen, daß der Staat durch die Nothwendigkeit geboten sei, nenne man es nun Vernunft- oder Naturnothwendigkeit. Es mag sein, daß die Menschen in einem Staate leben müssen. Allein es ist nicht die Nothwendigkeit, welche den Staat geschaffen, sondern die Menschen, welche die Nothwendigkeit eingesehen haben und zwar seit dem Momente eingesehen haben, als uns die Geschichte von einer Staatenbildung Kunde giebt. Und ebenso ist es ein reines Werk der Menschen, daß sie den Staat in einer bestimmten Gestalt geschaffen haben, verschieden nach den Verhältnissen und wirkenden Ursachen. Eine bestimmte Gestalt hat er immer, es giebt keinen Staat ohne solche, und eben weil es wahr ist, daß der bestimmte Staat von den Menschen gebildet wird, ist es unwahr, daß es einen unbestimmten, absoluten, von etwas außer uns geschaffenen gebe[32]).

---

[32]) Wir sehen uns trotz dieser Anschauung auch in der Folge veranlaßt, Stahl zu citiren; aber ich ersuche ausdrücklich, die citirten Stellen nicht mit Stahl's Ansicht über die göttliche Anstalt in Verbindung bringen zu wollen; er hat auch für die bloß menschliche Anstalt manche Wahrheit.

Sobald wir aber einen solchen annehmen, ist es nothwendig, daß wir die bedingenden gemeinsamen Interessen erörtern. Das erste, das schon aus dem Bewußtsein der Zusammengehörigkeit der Glieder eines Volkes hervorgeht, ist die Vereinigung und zwar die Vereinigung von Menschen. Kant selber stellt sie als das erste allgemeine Merkmal vor den weitern spezifischen Beisatz „unter Rechtsgesetzen". Wie er aber dieses ausgesprochen hat, so folgt daraus, daß die weitern Zwecke der Vereinigung auf den Interessen der Menschheit beruhen und auf der andern Seite, daß weitere Rücksichten, die sich auf die Göttlichkeit, die Religiosität beziehen, außer die Beachtung fallen. Religion ist die Vereinigung der Menschen mit Gott, der Staat aber ist die Vereinigung der Menschen mit den Menschen. Weniger scharf hebt Fichte diesen eigentlichen Standpunkt der Vereinigung hervor, indem sie als solche immer gewisse subjektive Zwecke voraussetzt. Auf der andern Seite darf man nicht vergessen, daß nach Fichte der eigentliche Zweck des Rechtes und auch des von ihm besonders scharf betonten Rechtsstaates die Verwirklichung der Sittlichkeit ist; die Bedingung derselben ist aber das Leben der Menschen in Gemeinschaft. Dagegen hebt die Vereinigung Hegel wieder stark hervor, wenn freilich mit der Nöthigung, die der objektive Staat gegen den Einzelnen involviren soll. „Die Vereinigung als solche ist selbst der wahre Inhalt und Zweck, und die Bestimmung der Individuen ist, ein allgemeines Leben zu führen; ihre weitere besondere Befriedigung, Thätigkeit, Weise des Verhaltens hat dies Substantielle und Allgemeingültige zu seinem Ausgangspunkte und Resultate." Auf demselben Standpunkte bewegt sich Stahl, der aber bei der Gefährlichkeit, die die Tendenz der Vereinigung hat, versucht, bestimmte Entscheidungen zu geben und Ausschließungen zu machen. Die Wirksamkeit des Staates ist die Gesammtheit des menschlichen Gemeinlebens. „Er ist nicht *ein* Verein für *ein* Ziel, sondern schlechthin *der* Verein für *das* Ziel der Gemeinschaft, er ist die soziale Ordnung und Beherrschung. Unter sein Bereich fallen daher alle Verhältnisse und Ziele des menschlichen Lebens. Es ist kein Grund, warum irgend eines dieser Verhältnisse ausgeschlossen sein sollte. Im Gegentheil, jedes dieser Verhältnisse und Bestrebungen des menschlichen Daseins fordert eine Gemeinschaft der Menschen und führt zu einer solchen; für jedes ist es nöthig, daß das gemeinsame Handeln der Menschen geordnet sei, sowohl um die höhere Regel desselben zu offenbaren, als es für die Gemeinschaft zu för-

dern[33])." Freilich stehen diese Behauptungen in engem Zusammenhang mit der ganzen Anschauungsweise Stahl's. Deßhalb führt er für jene keinen andern Beweis mehr als den historischen, indem durch die ganze Geschichte hinab die Staaten ihre Thätigkeit nicht auf den Rechtsschutz beschränkten, sondern das ganze Leben des Volkes in ihr Bereich zogen. Dem gegenüber ist es dringend nöthig, zu bemerken, daß eben die Revolution für das Individuum gegen die Omnipotenz des Staates gerichtet ist und daß bei der Erörterung von Grundsätzen mit allgemeiner Gültigkeit historische Erscheinungen nicht vollgültigen Beweis haben. Noch mehr als hier muß seine Lehre mit aller Vorsicht aufgenommen werden, wenn er behauptet, daß der Zweck der Vereinigung die Gründung einer Gewalt sei, während auf der andern Seite die Vereinigung durch den Staat hervorgerufen wird. Man würde in dieser kreisförmigen Bewegung zu dem einzigen Resultate gelangen, daß der Zweck des Staates die Begründung einer Gewalt sei. Es ist dieses unrichtig, indem die Begründung einer Gewalt wie die Vereinigung nur ein Merkmal des Staates ist, von dem wir erst im folgenden Kapitel zu sprechen haben werden als der auf Land, Volk und Zwecken gegründeten Bildung und Abrundung des Staates. Bis eine Vereinigung eine Gewalt hat, ist sie kein Staat und vor seiner Existenz kann dieser auch keine Zwecke haben. Dagegen mag darin wohl der richtige Gedanke gelegen haben, daß der Zweck der Vereinigung der sei, sich in derselben zu erhalten (Selbsterhaltung), ein Zweck, der in der Folge die Wirkung hat, daß auf der Vereinigung beharrt wird, wenn bei einem Theile auch das Bewußtsein der Zusammengehörig-

---

[33]) S. Stahl §. 33. „Allein der Staat umfaßt diese Verhältnisse nicht in jeder „Beziehung. Für's Erste sind sie Gegenstand des Staates nur, soweit sie Zwecke des „Gemeinlebens, nicht bloß des Einzelnen sind. Denn die Aufgabe des Staates ist „nicht die Totalität des menschlichen Lebens, sondern nur die Totalität des menschlichen Gemeinlebens. Nicht daß die Individuen A. B. X. wohlhabend, gebildet, „moralisch seien, ist Sorge des Staates, sondern nur, daß nationale Wohlhabenheit, Bildung, Sittlichkeit bestehe. Es bleibt also das ganze Privatleben und Privatstreben unversehrt im Staate, wenn gleich beschränkt und durchdrungen von „den Anforderungen öffentlicher Sitte und Wohlfahrt. — Für's Andere hat der „Staat auch insoweit für sie nicht die Aufgabe der positiven innern Erfüllung, sondern nur der äußern Ordnung und Lenkung, daher, wenn sie innerlich geistiger „Natur sind, nur der indirekten Förderung. So z. B. hat der Staat die Entwickelung der Wissenschaft in der Nation nicht zu leiten und zu bestimmen, sondern nur „indirekt durch seine Anstalten zu fördern. Der Staat ist nicht das soziale Leben „selbst, er ist nur Träger, Ordner, Förderer desselben."

keit schwach werden oder gar erlöschen sollte. Es bewirkt dieses die Kriege der jeweiligen positiven Staaten gegen die Bestrebungen der Nationalitäten. Die Rechte jener, insoweit durch die Gesammtheit ihre eigene Selbsterhaltung bedingt ist, gehen so weit als die der letztern.

Ueber den Gedanken hinaus, daß der Staat eine Vereinigung der Individuen zum Zwecke habe, hat die neuere Wissenschaft ihren Schwerpunkt darein gelegt, daß diese Vereinigung eine intellektuelle und sittliche sein müsse, der Staat daher auch Förderung von Wissenschaft und Sitte zum Zwecke habe. So einverstanden ich in einer bestimmten Auffassung mit dieser Lehre auch bin, so will ich hier doch wieder von einer Verwechslung und unrichtigen Bildung von Begriffen reden. Man nennt die zu einer Vereinigung gebrachten Individuen der Gesellschaft gleichsam als Masse einen Körper und ist auf der andern Seite dann geneigt, von Wissenschaft und Sitte zu reden als von der Seele, welche den Körper belebe. Ich kenne gar wohl den Einfluß und die Bedeutung jener Elemente auf die Bevölkerung eines Staates; allein ich muß doch vor dieser Anschauungsweise warnen, weil man dadurch für das objektive Staatsganze einen unabhängigen beseelenden Charakter glaubt gefunden zu haben. Wie ich aber früher bemerkte, daß ohne Individuen, ohne Menschen ein Staat gar nicht bestehe, so muß ich auch hier wiederholen, daß ohne Menschen gar keine Wissenschaft und Sitte sich bilden. Die verschieden gebildeten Begriffe Gesellschafts- (Staats-) Körper, beseelte Gesellschaft reduziren sich daher auf die Vereinigung von Menschen, die Wissenschaft und Sitte haben. In den Staat als Zweck die Erzielung dieser beiden legen, heißt daher nichts anders, als bei den Individuen dieselben verwirklichen. Ich kenne keinen bewußten oder selbstbewußten Staat mit unwissenden Individuen. Will er jenen Charakter sich beilegen, so muß er bei diesen Bildung verbreiten. Daß er dieses soll, daß dieses einer seiner Zwecke ist, ja ganz bestimmt eine Aufgabe, darüber bin ich vollkommen einverstanden. Die wohlthätigen Wirkungen der Wissenschaft auf die Entwicklung der Gesellschaft sind zu bekannt, als daß der Staat sie gleichgültig beachten soll. Aber eben weil die Wissenschaft nicht allein ein Produkt des Einzelnen ist, sondern ein Produkt der Vereinigung, selbst dann, wenn diese dem einzelnen Denker nur den Stoff seines Nachdenkens geliefert hat, so kann die Entfaltung derselben nicht dem Einzelnen anheimgestellt, sondern sie muß zur

gemeinsamen Aufgabe gemacht werden, zu deren Lösung der Staat Alle herbeiruft, weil Alle von den Resultaten Gebrauch machen.

Am richtigsten und umfassendsten, aber mit ganz falschen Folgerungen hat Herbart diesen Gedanken aufgestellt, wenn er die Kultur, als die Verwirklichung der Idee der Vollkommenheit, zur Aufgabe des Staates macht und in diesem ein vollständiges Kultursystem zur Lösung der Aufgabe aufstellt. Mit seinem scharfen Verstand, der ihn vor Verwechslungen und Unterschiebungen schützt, behauptet er, daß es in der Verbreitung von Einsichten seinen bestimmten Wirkungskreis habe. Die Verbreitung von Einsichten setzt aber Menschen, die sie aufnehmen, voraus.

In dieser Weise fasse ich auch Hegel und Stahl auf, indem ich Bewußtsein und Sitte nicht ohne Wissende und nicht ohne sittliche Wesen zu erfassen vermag. Wenn auch das Bewußtsein nicht in dem erhöhten Maße, wie es Hegel vom Staate annimmt, beim Individuum vorherrscht, so ist es eben Aufgabe des Staates, das Bewußtsein des Einzelnen bis auf diese Stufe zu bringen, der Art, daß Jeder, der ist und handelt, es weiß und auch darnach handelt, daß er Bürger und Glied eines Staates ist. Er wird dann aber nicht unterlassen, auch die Forderungen seiner subjektiven Berechtigung höher zu stellen. Dies vermag Hegel nicht zu unterdrücken, wenn er in §. 257 äußert: „An der Sitte hat der Staat seine unmittelbare und an dem Selbstbewußtsein des Einzelnen, dem Wissen und Thätigkeit desselben seine vermittelte Existenz, sowie dieses durch die Gesinnung in ihm, als seinem Wesen, Zweck und Produkte seiner Thätigkeit seine substantielle Freiheit hat.“ Fester als Hegel kann Stahl, gestützt auf das Prinzip der Autorität, den objektiven Standpunkt behaupten. Nicht Ziele des Einzelnen[34]), dessen Wohl, Bildung, Sittlichkeit sind unmittelbare Aufgabe des Staates, sondern Ziele des Ganzen, die Gestaltung des objektiven gemeinsamen Zustandes. „Dieser soll der Ausdruck höherer Gedanken sein und soll Zwecke, die ihm als Ganzem innwohnen, erfüllen[35]).“ Hiernach soll die menschliche Gemeinschaft „ein sittlich-intellektuelles Reich sein; sie soll ihren Gemeinzustand beherr-

---

[34]) Stahl l. c. §. 32, vgl. auch §. 30.

[35]) Deffenungeachtet kann er das rein Menschliche im Staate auch hier nicht abstreifen. Er nennt das aber „die wunderbare Tiefe der sittlichen Welt, daß überall die höhere Macht und Ordnung den Menschen nicht minder wieder zum Zwecke hat, als sie für ihn Zweck ist.“

schen nach sittlichen Ideen und verständigen Zwecken." Den Hauptpunkt in dieser Richtung läßt er in Folgendem erscheinen: „Die Einigung der Menge zu Einer geordneten Gemeinexistenz — die Aufrichtung einer sittlichen Autorität und Macht mit ihrer Erhabenheit und Majestät — die Lebensbefriedigung, die nicht den Menschen vereinzelt, sondern der Nation und den Menschen nur in der Nation gewährt wird, namentlich das Bewußtsein und das hebende Gefühl, diesem geordneten Gemeinwesen und dieser Nation mit ihrer geistigen Bedeutsamkeit anzugehören, — das eigenthümliche Ethos, das nicht im sittlichen Leben, in Erfüllung des Gebotes, sondern in sittlicher Herrschaft, in Einsetzung und Handhabung einer ethischen Ordnung, in Verwirklichung der sittlichen Herrscherideen, der Macht, der Weisheit, der Gerechtigkeit besteht — das sind die Charaktere, die das innerste Wesen des Staates ausmachen und die ihren Grund und ihre Bedeutung nicht im Einzelleben, sondern nur im menschlichen Gesammtdasein haben. Dies Alles, was der Staat in sich ist und noch dazu, was er eben dadurch jedem Menschen gewährt, ist die Bestimmung des Staates. Das also ist seine erschöpfende Bedeutung, er ist ein sittlich-intellektuelles Reich." Mit andern Worten, nach unserer Auffassung umschrieben: die Bürger des Staates sollen gebildete, wissende und sittliche Individuen sein, und wenn sie es nicht sind, daß sie es werden — das eben ist eine Aufgabe des Staates. Wie aber die Bürger, wenn sie diesen Zustand noch nicht erreicht haben, dazu kommen, denselben als einen zu erreichenden zu bezeichnen, dies zu erklären, ist eine Aufgabe der Psychologie und namentlich der auf sie gegründeten Pädagogik.

Als sittlich-intellektuelles Reich hat nach demselben Rechtslehrer der Staat auch die Religion in seinen Zweck aufzunehmen, dadurch, daß er der Kirche Schutz und Förderung gewährt. Wir werden diese Ansicht, wie sie weiter geht, noch in diesem Kapitel sub IV behandeln; es genügt, sie hier zu berühren. Dagegen müssen wir erwähnen, daß auch Herbart, dem wir für die Kultur des Staates großen Werth beilegen, der religiösen Bildung des Volkes als einer Aufgabe der Gesellschaft das Wort spricht und sie als den letzten Halt bezeichnet, wenn alle andern zu Grunde gegangen sind. Bei ihm wie bei Stahl liegt aber der Fehler darin, daß sie für diesen einen Zweck innerhalb der Gesellschaft und des Staates eine eigene Anstalt, mit Staatsrechten ausgestattet, für nothwendig erachten. Kant hat dies eingesehen, die vernünftige Berechtigung des Indivi-

duums anerkannt und die Erfahrung der Geschichte zu Rathe gezogen, wenn er bei dem innern Streite der verschiedenen Kirchen unter einander dem Staate als Polizei die Pflicht auferlegt, den Einfluß dieser Kämpfe auf das sichtbare, politische gemeine Wesen abzuhalten und die bürgerliche Eintracht nicht in Gefahr kommen zu lassen. Glaubt aber kein Schüler Kant's, daß der nachtheilige Einfluß durch wohlthätige Staatslehren besser als durch die Polizei abgewendet werden könne, selbst ohne deßhalb irgend ein Recht zu verletzen?

An die Seite des Kultursystems setzt die moderne Wissenschaft eine weitere Aufgabe des Staates, wodurch dieser zwar wieder mit den Zwecken des Individuums in Berührung kommt, aber doch auch für seinen eigenen Bestand, was immer ein Staatszweck ist, unendlich schwer in die Waagschale fällt, ich meine die materielle Erhaltung der Individuen und dadurch des Staates. Herbart bezeichnet das Ganze der hiefür bestimmten Thätigkeit und Einrichtungen als Verwaltungssystem, eine Bezeichnung, der man beipflichten könnte, würden damit nicht gerade durch den gewöhnlichen staatsrechtlichen Gebrauch dieses Wortes andere Begriffe verwechselt oder untergeschoben. Es verlangt diese Seite der vorgeschlagenen Staatsthätigkeit um so mehr die gespannteste Aufmerksamkeit, als wir dadurch auf das weite und wichtige Feld der sogenannten sozialen Fragen hingewiesen sind!

Und wunderbar! so sehr auch die praktischen Staatsmänner sich stemmen, eine Erweiterung der Staatsthätigkeit über das Gebiet der Rechtsanstalt hinaus zuzulassen, wahrscheinlich im Zusammenhang mit der beschränkten Fassungskraft ihres kleinlichten Verstandes, so finden wir doch die großen Lehrer unserer Zeit in diesem Punkte übereinstimmend. Kant, Fichte, Hegel, Schelling, Herbart und Stein haben bei aller Verschiedenartigkeit der Vorschläge doch eine und dieselbe Grundanschauung, daß die körperliche Erhaltung des Individuums mit in den Staatszweck eingehen müsse. Kant schlägt recht eigentlich Vielen, die sich seine Schüler nennen, in's Gesicht, wenn er sich über das Armenwesen in folgender Weise ausläßt[36]: „Der allgemeine Volkswille hat sich zu einer Gesellschaft vereinigt, welche sich immerwährend erhalten soll und zu dem Ende sich der innern Staatsgewalt unterworfen, um die Glieder dieser Gesellschaft, die es selbst nicht vermögen, zu erhalten." Und zwar geschieht diese

[36]) Rechtslehre 216 u. ff.

Erhaltung nicht etwa bloß aus Rücksichten der Wohlthätigkeit und mit freiwilligen Beiträgen, sondern aus Pflicht und mit zwangsmäßiger Belastung des Vermögens der Besitzenden [37]). Ungemein viel schärfer als Kant erfaßte Fichte die Frage. Nach dem oben schon bezeichneten Grundsatze, daß „leben zu können" der höchste allgemeinste Zweck der menschlichen Verbindung sei, verlangt er nicht nur eine Bethätigung des Staates in diesem Sinne, sondern die Errichtung desselben auf dem angegebenen Grundsatze [38]). Dadurch und durch die hieraus abgeleiteten Folgerungen tritt er in einen innigen Zusammenhang mit dem spätern Verlangen des französischen Sozialismus, daß der Staat die Arbeit organisiren solle. Ja er geht im geschlossenen Handelsstaate so weit, daß er Arbeit und Handel zum Monopole des Staates macht. Für die vorliegende Frage sind speziell folgende Stellen entscheidend: „Es ist Grundsatz jeder vernünftigen Staatsverfassung: Jedermann soll von seiner Arbeit leben können. Alle Einzelnen haben mit allen Einzelnen diesen Vertrag geschlossen. Alle haben sonach Allen versprochen, daß ihre Arbeit wirklich das Mittel zur Erreichung dieses Zweckes sein soll: und der Staat muß dafür Anstalten treffen. Sobald also Jemand von seiner Arbeit nicht leben kann, ist ihm das, was schlechthin das Seinige ist, nicht gelassen, der Vertrag ist also in Absicht auf ihn völlig aufgehoben und er ist von diesem Augenblick an nicht mehr rechtlich verbunden, irgend eines Menschen Eigenthum anzuerkennen. Damit nun diese Unsicherheit des Eigenthums durch ihn nicht eintrete, müssen Alle von Rechtswegen und zu Folge des Bürgervertrags abgeben von dem Ihrigen, bis er leben kann." Wie nach Fichte Hegel bereits in der Gesellschaft durch die staatswirthschaftlichen oder nationalökonomischen Systeme die Bedürfnisse der Einzelnen befriedigen läßt, haben wir bereits gesehen. Es bleibt noch zu erwähnen, daß er diese Befriedigung in der Sonderung der Stände findet und in der Polizei nach gewissen Seiten zu einer besondern Aufgabe des Staates macht [39]). „In der unbestimmten Vervielfältigung und Beschränkung der täglichen Bedürfnisse ergeben

[37]) Beinebens gesagt giebt Kant den laufenden Beiträgen den Vorzug vor frommen Stiftungen; jene beruhen auf dem Grundsatze, daß jede Zeit ihre Armen selbst erhalten soll, diese machen die Armuth zum Erwerbsmittel für faule Menschen.

[38]) Grundzüge des Naturrechts, II. Theil, Seite 30 ff. Vgl. noch das Werk: „Der geschlossene Handelsstaat."

[39]) Grundlinien der Philosophie des Rechts §. 235.

sich in Rücksicht auf die Herbeischaffung und den Umtausch der Mittel ihrer Befriedigung, auf deren ungehinderte Möglichkeit sich Jeder verläßt, sowie in Rücksicht der darüber so sehr als möglich abzukürzenden Untersuchungen und Verhandlungen, Seiten, die ein gemeinsames Interesse sind, und zugleich für Alle das Geschäft von Einem, — und Mittel und Veranstaltungen, welche für gemeinschaftlichen Gebrauch sein können. Diese allgemeinen Geschäfte und gemeinnützigen Veranstaltungen fordern die Aufsicht und Vorsorge der öffentlichen Macht." Wenn wir auch hier nicht in dem Maße Hegel beipflichten können, wie Kant und Fichte, so läßt sich nicht läugnen, daß solche Gesellschaftsgruppirungen eintreten können, in denen dem Einzelnen wegen der Unkenntniß der Verhältnisse nicht mehr möglich ist, für die Bedürfnisse zu sorgen. Ich meine z. B. die Verproviantirung in großen Städten, wie Paris, Berlin, London. Hier kann der Gemeinschaft mit Recht etwas aufgebürdet werden, aber diese Pflicht darf nicht zu einem Monopole, d. i. zu einem ausschließlichen Rechte werden, wodurch es dem Individuum benommen und gar verpönt wäre, für sich selbst zu sorgen. Da auf der andern Seite diese Verhältnisse aber ausnahmsweise sind, so muß man jene Pflicht und Befugniß mehr den Gemeinden, wo außerordentliche Größe vorhanden ist, überlassen, als es dem Staat überlassen, in welchem als Ganzem die unübersehbaren Verhältnisse selten in jenem Maße vorhanden sind, wie in großen Städten mit dichter Bevölkerung. Von allgemeinerer Richtigkeit ist dagegen die Anschauungsweise, welche dem Staat die Pflicht zur Untersuchung der quantitativen (Maß und Gewicht) und qualitativen (Reinheit, Verfälschung) Verhältnisse der Waaren auferlegt. Vorausgesetzt, daß diese Untersuchung zu einer allgemein gültigen und nicht zur ausnahmsweisen und dadurch beleidigenden werde, ist es unrichtig, in derselben eine Beschränkung des Verkehres sehen zu wollen. Im Gegentheil wird dieser gefördert, indem dann Jedermann gesichert ist, nicht betrogen zu werden in Verhältnissen, in denen die nöthigen spezifischen Kenntnisse nicht Jedermann und geradezu in der Geschwindigkeit des Vertrages ein Urtheil erlauben. Was die von Kant und Fichte speziell berührte Armuth betrifft, so ist er der Ansicht, daß „die allgemeine Macht die Stelle der Familie bei den Armen, eben so sehr in Rücksicht ihres unmittelbaren Mangels als der Gesinnung der Arbeitsscheu, Bösartigkeit und der weitern Laster, die aus solcher Lage entspringen, übernimmt." Aber wie seine Vorgänger will er nicht

die freiwillige Wohlthätigkeit, nicht Stiftungen, sondern ganz vorzugsweise die öffentliche Macht, den Staat durch das Mittel der Arbeit wirken lassen. Viel allgemeiner als die Andern und eigentlich mit der Ansicht, daß der nationale Reichthum genüge, faßt Stahl diese Frage auf. Nicht daß der Einzelne reich oder wohlhabend sei, ist Aufgabe des Staates, sondern daß allgemeine Versorgung der Zustände vorhanden sei.

Von ganz andern Motiven als die bezeichneten Vorgänger ist Herbart geleitet. Er faßt die Frage nicht als eine solche der individuellen Rechtsansprüche auf, sondern als das Postulat einer der sogeheißenen praktischen Ideen, der Idee des Wohlwollens. „Das Wohlwollen, der Geist des Verwaltungssystemes, sucht das allgemeine Beste, d. h. die größte mögliche Summe der Befriedigungen für Alle. Das Wohlwollen heftet sich nicht an das Verdienst; ihm ist jede Empfänglichkeit willkommen. Es möchte Dem am meisten geben, der am meisten wünscht und der am innigsten genießen kann. Es liegt ihm nichts an der Gleichheit und nichts an der Theilung." „Nur so viel steht fest, daß, nachdem die Gewinnung der größten möglichen Summe der Befriedigungen aller Art gesichert ist, die Vertheilung derselben so wenig als möglich abweichen muß von den Verhältnissen der Empfänglichkeit und des Verlangens." Hat Fichte, um in den heute gebrauchten Redensarten dieser Anschauungsweise zu sprechen, gesagt: «A chacun selon ses œuvres,» so behauptet Herbart viel richtiger und entsprechender: «A chacun selon ses besoins[40]).» Beide sprechen somit in Deutschland nahezu den Gedanken aus, den der Sozialismus in Frankreich verwirklichen will. Mit dem gleichen Ausgangspunkt, Befriedigung der Bedürfnisse, glaubt Hegel den Zweck zu erreichen mit der Polizei und den Korporationen. Wir finden uns nicht veranlaßt, uns hier episodisch zum Richter über diese beiden Weisen der Befriedigung zu machen, die sich weniger entgegenstehen, als man glauben mag; dagegen wollen wir die Thatsache konstatiren, daß diese Männer alle die Befriedigung der Bedürfnisse auf das Gebiet des Staates ziehen.

---

[40]) Der Unterschied liegt jedoch darin, daß Fichte konsequent ist, Herbart nicht. Jener stellt seinen Arbeitsstaat auf das Rechtssystem, dieser die Befriedigung der Bedürfnisse auf die Idee des Wohlwollens, die im Vereine mit den ihr widersprechenden Ideen des Rechts und der Billigkeit die beseelte Gesellschaft bilden soll. Es scheint somit, Herbart vermöge die Gegensätze und Widersprüche so gut zu ertragen als Hegel.

Im Sinne des oben angedeuteten französischen Sozialismus thut es auch Stein und er giebt zugleich nach seiner Anschauung die Wege der Lösung an. Wie wir schon oben angegeben haben, hat nach ihm der Staat den Beruf, sich der niedern Klassen anzunehmen. Zur besondern Aufgabe hat sich dies in der neuen Zeit die soziale Demokratie gemacht. „Das Prinzip der sozialen Demokratie ist das allgemeine Stimmrecht für die Verfassung, die Aufhebung der gesellschaftlichen Abhängigkeit in der arbeitenden Klasse für die Verwaltung.“ Dem letztern Prinzip wird Genüge geleistet durch die Organisation der Arbeit, viel richtiger aber, da jene die individuelle Freiheit stark gefährdet und doch nur eine beschränkte Summe in der Produktion erreicht, durch die Organisation des Kredites. „Kann die individuelle Freiheit in der Erwerbsgesellschaft nur durch den individuellen Erwerb gegeben werden, so bleibt nur das Eine, dem Einzelnen ein Kapital zu geben. Da aber das Kapital als solches beschränkt ist, so kann dies nicht durch die Ueberlassung eines wirklichen Vermögens geschehen, sondern man muß die Arbeits- oder Erwerbsthätigkeit kapitalisiren und den Beginn des Erwerbs mit dem Kapital ausrüsten, das erst durch den Erwerb selber verwirklicht werden soll. Dies in der Erwerbsfähigkeit des Einzelnen liegende Kapital ist der Kredit; der Staat muß daher solche Einrichtungen treffen, daß Jeder im Verhältniß zu seiner Arbeitsfähigkeit Kredit, d. h. Stoff, den er durch die Arbeit verwerthen soll, bekommen kann.“

II. Ich glaube, der denkende Mann werde mir diese ziemlich lange Reproduktion der wissenschaftlichen Anschauungsweisen vom Staate nicht mißkennen. Sie war nothwendig zum Verständniß der politischen und sozialen Bewegungen der Neuzeit, Bewegungen, die auch unserm Vaterlande nicht fremd geblieben sind und auch in der Zukunft noch in bestimmten Richtungen an Umfang gewinnen könnten.

Er wird sehen, wenn er den zweiten Theil dieses Kapitels, die Aufgabe des Staates nach schweizerischer Anschauungsweise, mit mir in Geduld durchlaufen will, daß dieselben Grundgedanken mit mehr oder weniger Bestimmtheit durchblicken. Ohne dieselben positiv in unser Recht hineintragen zu wollen, will ich doch, so weit es gehen mag, mich derselben als Leitfaden der Darstellung bedienen.

1. Vorerst ist zu bemerken, daß der Zweck der Vereinigung und der Selbsterhaltung, welchen wir in der allgemeinen Lehre erst

nach den individuellen Rechten und dem Staate als Rechtsanstalt behandelt haben, hier gleich in den Vordergrund gedrängt werden muß, weil wir es hier mit einem historisch gegebenen Staate zu thun haben, der in erster Linie auf historische Existenz Anspruch macht.

Der Zweck der Vereinigung ist in allen kantonalen Verfassungen ausgesprochen, soweit es allemal das Volk eines Kantons betrifft; für alle zusammen, in der Gestalt als Bund, thut es die Bundesverfassung, welcher die Garantie, die einzelnen Kantone in ihrer Zusammengehörigkeit zu erhalten, übernommen, vorzüglich aber den Zweck der Selbsterhaltung, der nationalen Selbständigkeit gegenüber den Willensäußerungen anderer Staaten zu erfüllen hat. Dieser Zweck beurkundet sich gerade in der Einleitung zur erhabensten Urkunde des Schweizervolkes, in der Bundesverfassung, welche der lebhafteste Ausdruck der Bundeseinrichtungen selbst ist. Sie wurden begründet „in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern.“ Auf diesem Zwecke beruht die Organisation des Bundes, wenn sie in vielen Zweigen die Centralisation zur Richtschnur hat, auf demselben ganz vorzüglich die Einheit gegenüber dem Ausland und das Wehrsystem. Es wird eine immerwährende Aufgabe der Staatsmänner sein, namentlich in Bezug auf das Ausland Einheit und Wehrsystem in demselben Maße zu befestigen, daß es dem Zwecke der Selbständigkeit und Unabhängigkeit entspricht; vor diesem Zwecke Aller müssen die historischen Rechte Einzelner in den Hintergrund treten — und zwar für jetzt gerade nach der Angabe der Bundesverfassung; spätere Entwicklungen werden, abgesehen jetzt von dem Willen der Nation, die immerhin maßgebend ist, von den Stellungen der uns umgebenden Staaten und Völker abhangen.

2. Welch' starke Richtung unsere Verfassungen, ganz vorzüglich aber die Bundesverfassung auf den Schutz der individuellen Rechte hat, haben wir im ersten Buche gesehen und ich kann mich deßhalb um so mehr auf dasselbe berufen, als dort sowohl der Umfang der zu schützenden Rechte als auch die Garantien für dieselben angegeben worden sind.

3. Daß die Aufstellung und Erhaltung eines Rechtszustandes gerade die Aufgabe ist, welche für unsere Einrichtungen oft sogar ausschließlich erfaßt worden ist, um dieses zu beweisen, genügt ein Blick auf den Organismus unserer Staaten. Wir führen die

Tendenz des Bundes, Ruhe und Ordnung, d. h. die verfassungsmäßige, zu erhalten, nur im Vorbeigehen an; wir berühren, nach dem früher Gesagten, auch nur kurz den Inhalt der Art. 49, 50, 53, 54, 55. Das festeste Zeugniß für den Rechtszustand giebt der Art. 53, der den verfassungsmäßigen Gerichtsstand als allein zuläßig erklärt und die Ausnahmsgerichte verwirft. Die Art. 49 und 50 behandeln die Civilstreitigkeiten; während der letztere den Richter für persönliche Forderungen bezeichnet, stellt der erste den Grundsatz der Vollziehbarkeit sämmtlicher rechtskräftiger Civilurtheile für die ganze Schweiz auf, das Weitgehendste, was von einer konfederativen Staatsverbindung verlangt werden kann. Nicht weniger gesichert ist der Rechtszustand gegen Verletzungen. Der Art. 55 statuirt die Auslieferung der Verbrecher von einem Kanton an den andern; das Bundesgesetz vom 24. Juli 1852 enthält die nähern Bestimmungen.

Ueber diese allgemeinen Grundsätze hinaus geht in praktischer Weise das Bundesgericht. Es wird für dasselbe statuirt, daß der Bund den Kantonen, Privaten und Korporationen gegenüber zu Recht stehen muß und es werden die Kantone, nachdem ihnen die Selbsthülfe versagt ist, angewiesen, sich in ihren bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten an das Bundesgericht zu wenden, während für Konflikte politischer Natur die Bundesversammlung die Entscheidung hat.

In den Kantonen selber hat vorzüglich wegen des Einflusses formell gebildeter Juristen die Sorge für die Rechtspflege auf die Staatseinrichtungen gewirkt. Die Einsetzung von Richtern und Gerichten, der Instanzenzug nehmen die wichtigste Stelle in den Verfassungen ein, besonders wenn man noch erwägt, wie man einerseits bemüht ist, denselben in den Gesetzen einen bestimmten Maßstab zu geben und wie sie andrerseits durch die Trennung der Gewalten in ihrer Anwendung der Gesetze geschützt werden. Die richterlichen Stellen finden sich in allen Kantonen und in den bedeutendsten ist auch die Codifikation durchgeführt. Ich bereue es keineswegs, zu sagen, auf eine meist einseitige Weise. Nicht genug, daß so viele unsrer Staatsmänner, unsrer liberalen Staatsmänner, welche den Kantischen Rechtsstaat gerade in der Weise aufgefaßt haben, wie er nicht aufgefaßt werden soll, mit jenen civil- und strafrechtlichen Gesetzen und mit der formellen Organisation der Gewalten, in denen die Regierung sehr oft zur bloßen Dienerin der Gerichte gemacht wird, der Staatsidee entsprochen zu haben glauben, so sind sie in

ihren Bestrebungen für die Gesetzgebung meist von römisch-rechtlichen Grundsätzen geleitet. Ich weiß wohl, daß das römische Recht großen Einfluß hatte, aber nur insofern es praktisch geworden ist oder von der Nation angewendet werden will; falsch ist es, dasselbe mit seiner Theorie ganz übertragen zu wollen. Wir haben dagegen noch nationales Recht und unser Staat noch ganz andere Aufgaben, als die der bloßen Rechtsverwirklichung, wie wir bald sehen werden. Vorher erwähne ich noch der ganz speziellen Bestimmung der Verfassung von Uri in der Richtung zur Verwirklichung des Rechtes. Nach derselben darf die Richtschnur der Landesgemeinde, der gesetzgebenden Gewalt nicht die unbedingte, schrankenlose Willkür, nicht die Gewalt des Stärkern sein, sondern das Recht und, bedenket es wohl, sogar im Lande Uri, Ihr sogeheißenen liberalen Staatsmänner, die nur damit vereinbarliche Staatswohlfahrt.

4. Das Staatsrecht hat sich des Unterrichtes in Uebereinstimmung mit der Pädagogik insoweit bemächtigt, daß der Staat eine Unterscheidung der verschiedenen Unterrichts- oder Erziehungsstufen macht. Ohne in's Einzelne eingehen zu können, müssen wir uns damit begnügen, die maßgebenden Grundsätze aufzustellen. Alle Kantone und auch der Bund haben ihre diesfälligen Befugnisse und Verpflichtungen besprochen; einzig St. Gallen zeigt sich in der traurigen Weise, daß bei ihm die Erziehung nicht Aufgabe des Staates, sondern der Konfessionen oder, richtiger gesagt, der konfessionellen Behörden ist.

Die erste Stufe bezeichne ich als den Jugend- oder schlechtweg den Volksunterricht (auch Primar- und Elementarunterricht geheißen). Für denselben gilt unbedingt der Grundsatz, daß die Sorge hiefür in der Aufgabe des Staates liegt. In der Ausführung des Grundsatzes gestaltet sich die Sache praktisch so, daß die Gemeinden dafür in Anspruch genommen werden, während der Staat sich das Recht der Aufsicht und der Ueberwachung und in einzelnen Kantonen das der Unterstützung vorbehalten hat. Ohne das Einzelne in dieser Richtung anzugeben, übernehmen die Sorge für den Jugendunterricht und die Vervollkommnung desselben die Staatsgrundgesetze von Zürich, Luzern, der innern Kantone, von Appenzell A. Rh., Basel-Landschaft, Thurgau, Waadt und Wallis. Andere Kantone, wie Bern, Glarus, Zug, Freiburg, Schaffhausen, Aargau, Solothurn, Tessin, Neuenburg und Genf legen die Pflicht speziell den Gemeinden auf unter Anleitung, Aufsicht und Mitwirkung des Staates.

Die Kantone Schaffhausen, Aargau und Genf dürften in dieser Beziehung die gemeinrechtlich gültigen und auch theoretisch richtigen Grundsätze, aussprechen. So heißt es im Aargau: „Der Staat sorgt für die Vervollkommnung der Jugendbildung und hilft den Gemeinden zur Erstellung der nöthigen Anstalten und Besoldung der Lehrer," — in Genf: „Jede Gemeinde soll Elementarschulen haben, wozu sie mit dem Staat zu den Gründungs- und Unterhaltskosten beiträgt;" — in Schaffhausen: „Die Sorge für den Elementarunterricht ist Pflicht der Bürger, der Gemeinden und des Staates, je nach Verhältniß der Hülfsmittel." Daß bei der Verpflichtung der Gemeinden ich den Staat auch in Mitleidenschaft ziehen will, leite ich theilweise aus der andern, den Gemeinden obliegenden Last, der Sorge für das Armenwesen ab. Wie übrigens die Vertheilung der Lasten auch sei, so ergiebt sich, daß sich der Staat der Aufgabe, für den Volksunterricht besorgt zu sein, in keiner Weise entziehen kann, sei es durch die Betheiligung an der Gründung der Anstalten, durch die Besoldung der Lehrer, durch Ueberwachung oder auf andere Weise. Die Ueberwachung muß er auf sich nehmen einerseits wegen der Durchführung der Aufgabe, andrerseits wegen der Verwendung der von ihm bezahlten Mittel; er mißkennt seine Aufgabe, wenn er dieselbe ausschließlich an Priester überträgt, die gewöhnlich einseitig auf den theologischen Unterricht schauen und nicht berufen sind, über die Verwendung der materiellen Mittel zu entscheiden. Eine doppelte Pflichtvergessenheit ist es in katholischen Kantonen, in denen die Geistlichen die Schule zur Dienerin der Kirche machen wollen, grundsätzlich sowohl als ganz vorzüglich in der Ausführung, während die Schulen außer dem Umstande, daß man die Versammlung der Kinder zur Ertheilung des Religionsunterrichtes benutzt, mit der Kirche nichts gemein haben. Die Kirche berücksichtigt das Verhältniß zu Gott und hat dafür Predigten, Christenlehren, Unterweisungen rc., die Schule berücksichtigt das Leben und seine Wissenschaften. Die Ueberwachung wird um so wichtiger, als der Staat mit der Sorge für den Jugendunterricht die Verpflichtung übernommen hat, welche Glarus, Basel-Landschaft und Neuenburg besonders aussprechen, darauf zu sehen, daß Jeder der ihm anvertrauten Jugend, seien es eigene Kinder, seien es Pflegbefohlene, den in den Unterrichtsanstalten ertheilten Unterricht geben lasse, entweder dadurch, daß er sie in diese Anstalten schickt, oder einen Unterricht geben läßt, wie er in denselben ertheilt wird. Die Pflicht, auch den sogen. freien Un-

terricht zu überwachen, wird hiedurch begründet. Nach meiner im ersten Buch auseinandergesetzten Ansicht soll der freie Unterricht aber erst beginnen können, wenn die Jugend an dem durch den Staat ertheilten Theil genommen hat.

Während für die erste Stufe ein wesentlicher Theil der Verpflichtung auf den Gemeinden liegt, so ist dagegen der Staat ausschließlicher in Anspruch genommen für den zweiten Unterricht, den sogen. Sekundarunterricht, worunter ich jetzt sämmtliche Schulanstalten, von der Volksschule aufwärts bis zum akademischen Studium begriffen wissen will. Zwei Ursachen tragen dazu bei, daß die Aufgabe des Staates auf diesem Gebiete weniger genau ausgesprochen ist, einmal weil die Bürger nicht verpflichtet sind, ihren Söhnen und Töchtern obligatorisch einen weitern Unterricht als den der ersten Stufe angedeihen zu lassen, obwohl ich die Zeit voraussehe, in der diese Verpflichtung in etwas erweitert werden wird, dann, weil für viele obere Lehranstalten in den Kantonen bestimmte Fonds bestehen, die, wenn der Staat seine Rechte nicht wohl zu wahren versteht, dem Unterricht oft ein sehr zunftgemäßes Aussehen geben.

Nichtsdestoweniger fehlen die Bestimmungen des Staates nicht, welche ihm auch hier eine bezeichnete Aufgabe vorschreiben. Wenn die Ausführung richtig ist, so haben wohl Zug und Freiburg den Grundsatz am richtigsten aufgestellt, daß der Staat dafür verpflichtet ist, daß die Jugend den nothwendigen Unterricht und Bildung erhalte und daß der Staat Unterricht und Bildung befördern helfen müsse. Wenn auch die Nothwendigkeit sehr von den Bedürfnissen und Verhältnissen eines Landes abhängen wird, so ist doch die Wichtigkeit des Grundsatzes nicht zu übersehen, daß die durch die Bedürfnisse geforderte Erziehung in der Aufgabe des Staates liegt. Es ist Sache des Volkes und seiner Vertreter, vom herrschenden Bedürfnisse Zeugniß zu geben. Daß unter die nothwendige Erziehung auch der höhere Schulunterricht falle, haben Bern, Basel-Landschaft, Thurgau und Genf am deutlichsten ausgesprochen. Die Verfassung von Zürich, die über den formellen Staatsorganismus hinaus nicht viel enthält, schweigt, obschon nicht geläugnet werden kann, daß der Staat die Erziehungsaufgabe dort in einem sehr prägnanten Sinne erfaßt hat. Auch von Appenzell A. Rh. muß dies angenommen werden, da die Schule dort ganz besonders die Aufgabe hat, nützliche Bürger zu bilden. Es mag noch angeführt werden, daß, wenn der Staat hier auch eine Verpflichtung übernimmt, in

einzelnen Anstalten die Last derselben theilweise von den Orten, wo sie sich befinden, theilweise von den Besuchenden getragen werden muß.

Dies ist auch der Fall beim akademischen Studium. Die Aufgabe des Staates ist nach denselben Grundsätzen zu beurtheilen, wie beim Sekundarunterricht, und man muß gestehen, daß für die Ausführung einzelne Kantone sich verhältnißmäßig mehr Opfer auferlegen, als für den sekundären Unterricht. Unsere Staatsmänner haben es aber eingesehen, daß dieselben für die einzelnen Staaten zu groß sind und haben deßhalb dem Bunde die Befugniß eingeräumt, eine Universität und eine polytechnische Schule zu gründen. Vorderhand ist bloß die letztere ausgeführt worden, was mit der materiellen Zeitrichtung zusammenhängt. Wenn die auf ihre Akademien eifersüchtigen Kantone zum Bewußtsein gekommen sind, daß es zur Pflege der Wissenschaft größerer Anstalten bedarf, als sie zu erhalten im Stande sind, so wird sich auch das Bedürfniß für die Universität geltend machen.

Ueber den Umfang der Verpflichtung des Staates gegenüber dem Bürger ist zu bemerken, daß der Elementarunterricht wie auf der einen Seite obligatorisch, so auf der andern Seite meist auch unentgeldlich ist, d. h. die Bürger müssen nicht nach Verhältniß ihrer die Schule besuchenden Kinder, sondern nach den allgemeinen Grundsätzen über die Steuerpflicht zu einer Anstalt beitragen, die als Anstalt des Staates erklärt ist. Dies und der andere Umstand, daß in jeder Gemeinde oder Ortschaft je nach der Zahl der Kinder Schulen errichtet werden müssen, liegt in dem französischen: l'instruction publique doit être mise à la portée de tous. Anders ist das Verhältniß für die zweite und dritte Stufe: hier ist es nicht der Unterricht, welcher den Bürger, sondern der Bürger, welcher den Unterricht sucht und oft auch bezahlen muß. Thurgau macht es zur Pflicht des Staates, denselben auch für Unbemittelte möglich zu machen. Den weisern Kantonen ist es vorbehalten, wenigstens auch die zweite Stufe zu einer unentgeldlichen zu machen und ich halte den Fall nicht unmöglich, daß der Bund für die polytechnische Schule die bereits mäßigen materiellen Anforderungen noch reduziren wird.

Erörtern wir endlich die Frage, ob das Volk in seinen Staatsgrundgesetzen einige Grundsätze ausgesprochen habe, nach denen die Erziehung sich verwirklichen soll! Wir finden solche in einer doppelten Richtung, insoweit es in einigen Kantonen vorgeschrieben ist, daß sie in religiösem und vaterländischem Sinne geleitet werden soll.

Auf diese Weise drücken sich Luzern und mit ihm die kleinen Kantone aus. Appenzell A. Rh. verlangt, daß der Unterricht seine Kinder zu guten Christen und nützlichen Bürgern bilde, Waadt, daß er im Sinne des Christenthums und der Demokratie gegeben werde. Es mag eine Folge von gemachten Erfahrungen sein, wenn der Kanton Aargau will, daß die Schule nach allen Richtungen eine nähere Verbindung mit dem Leben eingehe.

Theils in Zusammenhang mit der Erziehung, theils in Berücksichtigung des noch zu besprechenden Verhältnisses der Religion stellt Wallis den Satz auf, daß die Erziehung unter dem Schutze des Staates stehe, ohne die Rechte der Kirche zu gefährden. Es ist dies eine unzeitige Frage der Schulmeisterei, wodurch der Unterricht keineswegs gefördert wird, sie bringt uns aber auf die weitere, in wiefern der Staat auf die Religion Rücksichten zu nehmen brauche?

Einen Theil derselben haben wir bereits gelöst, als wir zeigten, daß der Unterricht in einem religiösen Sinne gegeben werden soll; ich kann noch beisetzen, daß, ohne die ganze Erziehung in diesem Sinne leiten zu wollen, andere Kantone viel richtiger den Religionsunterricht als einen der Lehrgegenstände in den Lehrplan der Schule aufgenommen haben, und insoweit der Religionsunterricht durch eine eigene Anstalt, die Kirche, ertheilt wird, der Staat seine Hand reicht, damit von den Gläubigen der Religionsunterricht nach den hergebrachten Weisen der Christenlehre und der Unterweisung besucht werde. Weniger weitgehend ist er in Bezug auf Andachtsübungen und auf Vorschriften der Geistlichkeit, insoweit diese, wie z. B. mit der Sonntagsfeier, polizeilicher Natur sind.

Im Uebrigen herrscht durch die Schweiz eine ziemliche Verwirrung zwischen Religion und Kirche, indem die letztere in ihrer Organisation mit der Pflege religiösen Sinnes identisch gesetzt wird. Im Ganzen werden daher mehr hergebrachte Zustände der Kirche garantirt, als Zwecke vorgesetzt. Katholiken wie Protestanten stehen insoweit auf gleicher Stufe; es ist die Priesterschaft, meist mit Anmaßungen, welche über die Vorschriften der Religion entscheidet, nur liegt bei den Protestanten die Organisation derselben, wie auch andere Einrichtungen in den Händen des Staates, während bei den Katholiken dieser nur die Aufgabe hat, die kirchliche Organisation, wie sie von der Priesterschaft und dem Papstthum geschaffen worden ist, zu respektiren. Es tritt ein Dualismus von Rechten auf, die sich gegenüberstehen, die oft kollidiren und durch deren Kollision die

Streitigkeiten zwischen der geistlichen und Staatsgewalt entstehen. Es ist vor Allem Aufgabe des Staates, seine Rechte zu wahren, und keineswegs die, der Diener, die Magd der Kirche zu sein. Diese mag sich selbst bedienen. Vorausgesetzt, daß der Religionsunterricht gleich ertheilt werden könne, hat er der Priesterschaft gegenüber durchaus keine Rücksichten zu nehmen, vielmehr muß auch sie, unter jener Voraussetzung, seiner weltlichen Gewalt und Einrichtung unterworfen werden. Man hat Aerzte, Handwerker, Chemiker, Techniker nothwendig, aber so wenig deßhalb Aerzte, Techniker, Chemiker für sich besondere, abgeschlossene Theile des Staatshaushaltes sind, so wenig dürfen es die Priester sein, welche den religiösen Sinn pflegen, während jene menschlichen Bedürfnissen entsprechen.

So weit das Staatsrecht in diesem Punkte. Die demselben zur Seite stehende, nicht minder interessante Frage, auf welchem Punkte der Gesetzgebung und der Vollziehung das Schulwesen stehe, wie weit der vorgesetzte Zweck erfüllt werde, kann ich in diesem Kapitel des Werkes nicht beantworten, vielleicht gar nicht und muß daher den geneigten Leser auf andere, in der Note bezeichnete Werke verweisen[41]).

5. Die Beachtung der bis jetzt begründeten Zwecke des Staates begründet das Wohl desselben. Dieses erscheint so als der allgemeine Zweck und es begreift nicht etwa bloß die subjektive Glückseligkeit eines einzelnen Menschen, sondern stützt sich noch auf andere Rücksichten, die jedoch immer vom Menschen, beziehungsweise von der Vereinigung vieler Menschen ausgehen. Als gesonderter Zweck erscheint es auf dem Gebiete der materiellen und der Vermögensfragen und verdient um so mehr Berücksichtigung, als hier das Privatrecht sehr oft gleichsam als Verbot sich gegenübersteht. Die Richtungen, nach denen das Staatswohl auf Schweizergebiet thätig ist, sind aber sehr verschieden und beruhen nicht etwa auf einer rationellen Begründungsweise, sondern auf der Erfahrung. Ich will sie daher, unter Beobachtung der größtmöglichen Ordnung jedoch, eine nach der andern aufführen.

Eine für Jedermann wohlthuende Erscheinung ist es namentlich in der deutschen Schweiz, zu sehen, wie der Staat da handelnd auftritt, wo die Natur gewaltsam eine Lücke geschaffen hat, im Vor-

[41]) Franscini, Neue Statistik der Schweiz, II. Band, 10. Kapitel: „öffentliches Erziehungswesen" und Nachtrag, ebenfalls das 10. Kapitel; — ferner Grunholzer, die Gesetzgebung über das Schulwesen in der Schweiz.

mundschaftswesen. Es ist dies mit Recht seine erste Pflicht auf diesem Gebiete, indem er ergänzend wirkt, wo andere Verhältnisse den Menschen verlassen. Wer hat aber diese Ergänzung, diesen Beistand nothwendiger, als Wittwen und Waisen? die zunächst keine rechtliche Selbständigkeit haben und, wenn sie ihnen theilweise auch eingeräumt ist, doch meist die für die Geschäfte nothwendige Lebenserfahrung nicht haben. Das französische Recht läßt die Verwandtschaft handelnd auftreten und gründet einen Familienrath. Allein der Staat muß doch schon ergänzend mitwirken, wo keine Verwandte sind. Und überdies beweist es eine traurige Erfahrung, daß sowohl die persönliche Freiheit der Mündel, namentlich in der Erziehung, als auch deren Vermögensinteressen durch Familienräthe viel schlechter gewahrt werden, als durch unparteiische, kontrolirte Beamte. Und zwar durch den Staat kontrolirte Beamte. Der Staat hat die Aufgabe, die persönlichen Freiheiten und Rechte zu wahren; er dehnt seinen Schutz vorzüglich auf das Eigenthum aus. Am meisten muß er daher hier handelnd und beaufsichtigend eingreifen, da es hier am nothwendigsten ist.

Die Humanität, die zu allen Zeiten laut für Wittwen und Waisen gesprochen hat, findet in dieser Beziehung einen lauten Ausdruck in der Gesetzgebung über das Vormundschaftswesen sämmtlicher Kantone. Die Gemeinds- und Staatsbehörden werden durch ihre Aufgabe der Revision der Rechnungen, durch ihre Pflicht zur Aufsicht, durch das Recht der Berufung für die Geschädigten in Anspruch genommen. Es ist eine besondere Pflicht der kontrolirenden Behörden und sämmtlicher Bürger des Staates, darauf zu sehen, daß diese Pflicht sich nicht auf dem Sande büreaukratischer Routine verlaufe. Zum besondern Gegenstand in den Verfassungen haben das Vormundschaftswesen gemacht die Kantone Uri, Obwalden, Zug, Basel-Landschaft, und zwar deßhalb, weil über das Gebiet von bestellten Waisenvögten und Waisenräthen hinaus Klagen laut geworden sind, welche das Volk wach gerufen haben.

Obschon nun das Vormundschaftswesen auch eine besondere Pflege für die bevormundeten Personen verlangt, so ist nicht zu läugnen, daß auf der andern Seite die Verwaltung des Vermögens eine hauptsächliche Thätigkeit des Vormundes bildet und daß eine Vormundschaft um so wichtiger angesehen zu werden pflegt, je mehr Vermögen zu verwalten ist.

Dieser Anschauungsweise gegenüber ist die Frage erlaubt, ob

nicht die Personen noch mehr zu berücksichtigen sind als das Vermögen, ob arme Kinder und Wittwen nicht auch einen Vormund brauchen? Ich glaube ja, und so gut der Staat Vaterstelle vertritt bei Kindern von vielem Vermögen, so gut muß er es auch thun bei Kindern und Wittwen von wenig oder gar keinem Vermögen. Wir gelangen dadurch auf das Armenwesen und zwar in Ausdehnung der vormundschaftlichen Aufgabe des Staates zunächst auf analoge Verhältnisse. Die Beobachtung zeigt aber, daß sich die Armuth nicht auf Personen beschränkt, die wie Wittwen und Kinder nicht eigenen Rechtens (sui juris) sind, sondern auf eine viel zahlreichere Klasse der Bevölkerung. Die Wunden, die hier liegen, sind so tief, der Einfluß, den sie auf die ganze Gesellschaft ausüben, so groß, daß sich der Staat, Staatsmänner und viele andere Personen, die nicht im Staatsdienst leben, der Frage als einer bedeutungsvollen für das Staatswohl bemächtigt haben. Zwei Anschauungsweisen treten sich gegenüber, von denen die eine grundsätzlich den Wohlthätigkeitssinn der Mitmenschen allein wirken lassen will, etwa noch unter der Leitung von Menschen, die sich der Sache besonders annehmen, von Armenvereinen; die andere hält es als Aufgabe der Gesellschaft oder eines besonderen Theiles derselben, die Armen zu erziehen, zu unterstützen, sei es nun, daß diese Pflicht dem Staat oder, wie es in der Schweiz meistens der Fall ist, den Gemeinden auferlegt wird. Dieser Grundsatz, daß jede Gemeinde ihre Angehörigen selbst zu versorgen hat und nicht der Staat, ist am schärfsten im Kanton Appenzell A. Rh. ausgesprochen, wo die Gemeinden auch noch die größte politische Bedeutung haben. Ob nun der Staat diesen Grundsatz ausspreche oder den entgegengesetzten, daß der Staat für die Armen zu sorgen habe, oder daß diesem doch ein Beitrag zur Unterstützungslast auferlegt wird, so liegt in der Berücksichtigung der Armenverhältnisse doch immer klar zu Tage, daß hier ein Punkt ist, wo der Staat irgendwie thätig sein soll. Die Hauptsache ist, daß geholfen wird, ob nun der Staat selber helfe oder Andere zur Hilfe anweise. Freilich wird nicht zu übersehen sein, daß, nachdem man die zu unterstützenden Armen berücksichtigt hat, auch die Unterstützenden in's Auge gefaßt werden müssen und zwar glaube ich der Art, daß, da der Staat und nicht die Gemeinden das Recht zum Zwecke haben, die Gleichmäßigkeit der Unterstützung sich über den Staat und nicht über eine einzelne Gemeinde, die ja ganz ruinirt werden könnte, erstrecken soll.

Während es nun allerdings nicht Aufgabe des Staatsrechtes ist, zu zeigen, wie die Armenfrage gelöst werden soll, so war es doch die, zu zeigen, daß sie durch den Staat gelöst werden müsse. Dies thut Appenzell A. Rh., wenn von Staatswegen die Gemeinden verpflichtet sind, dies thun die andern Kantone, in welchen der gleiche Grundsatz gilt, dies thun die Kantone Bern, Uri, Unterwalden, Glarus, Zug, Basel-Landschaft, Aargau, wenn sie dem Staat die Oberaufsicht übertragen oder Beiträge leisten. Kurz, dieses thun alle Kantone, welche nicht geradezu dem Bettel freien Lauf lassen, allein eine andere wichtige Sache ist, daß sie das Rechte thun und nicht Mittel ergreifen, wodurch das Uebel schlimmer oder allgemeiner wird oder wobei für das eine Uebel ein anderes auftritt.

Als Mittel wenn nicht zur Abhülfe, doch gegen die Ueberhandnahme der Armuth, aber auch als Mittel zur Beförderung des Verkehres, des Handels für sich, ohne gerade auf die Armuth Rücksicht zu nehmen, gilt die Förderung des Kreditwesens. Ich rechne hiezu nicht bloß die Anstalten, von welchen das Individuum oder Korporationen zum Betriebe eines Unternehmens gegen gewisse Zinse und Garantien Geld erhalten können, sondern auch die, wo man gemachte Ersparnisse mit vollkommener Sicherheit zinstragend anlegen kann. Beide verschaffen dem Betreffenden ein Kapital, die erstern sogleich, um mittels Arbeit einen entsprechenden Gegenwerth zu erlangen, auf welchem sich das Kapital reproduzirt, die andern in einer beliebigen Zukunft, da das Geld schon der Gegenwerth seiner aufgewendeten Arbeit ist. Beide sind von ungemeiner Wichtigkeit, da ohne Kapital kein Mensch irgend eine bedeutendere Arbeit unternehmen kann; sie werden um so wichtiger, als wir in einer Zeit leben, in der das Kapital nur unter gewissen schwierigen Bedingungen ausgeliehen zu werden pflegt, ja als eine gefährliche, haßvolle Scheidung zwischen Kapitalisten und Nicht-Kapitalisten bevorsteht, wodurch beide Klassen und dadurch der Staat gefährdet sind. Es wird daher zur Aufgabe des Staatsmannes, auf Mittel bedacht zu sein, wodurch die gefährdende Scheidung bestmöglichst aufgehoben und dem Nicht-Kapitalisten ein Erwerb gesichert wird. Ich scheue mich nicht, zu sagen, daß das sicherste Mittel hiezu das wäre, daß der Staat einzig Geld auf Zinsen ausleihen dürfte, wogegen Kapitalisten, wollten sie ihr Geld nicht todt liegen lassen, selbst irgend ein Gewerbe anfangen oder jenes gegen eine gesicherte Rente ab-

treten müßten. Die große Macht des Privatrechtes und die finanziellen Zustände der die Schweiz umgebenden Staaten lassen jenes Mittel als unthunlich erscheinen und wir müssen Anstalten anderer Art begrüßen, wenn sie die Möglichkeit des Erwerbes und des Verkehres erleichtern und sichern. Wenn der Staat als solcher die Gründung derselben übernimmt, so schließe ich darauf, daß er die Wichtigkeit des Kreditwesens für seine Bürger erkennt und als Vereinigung im Namen Aller dem Einzelnen darbietet, was der Einzelne für sich nicht zu thun im Stande wäre. Wegen der Wichtigkeit des Kreditwesens und seiner Wirkungen auf die öffentlichen Zustände kann der Staat gleichartige Privatanstalten nicht ohne Aufsicht lassen. Und in der That wird die Wichtigkeit und Nothwendigkeit eines durchgreifenden Kreditwesens immer mehr erkannt; daß man sich dabei zum Staate hinneigt, liegt einerseits in der unzureichenden Hülfe bei Privaten, welche viel die Zustände verschuldet haben, andrerseits in der begründeten oder unbegründeten Voraussetzung, daß die Vereinigung Aller, die Schutzanstalt Aller dem Einzelnen, der ja auch zu ihnen gehört, billigere Bedingungen vorschreiben wird, als ein einzelner Kapitalist, der nicht auf das Wohl eines Mitbürgers, sondern auf die Erhaltung seines Kapitales und auf möglichst große Zinsen bedacht ist. Wir finden deßhalb in der Schweiz von Staatswegen mehrere Einrichtungen und Vorschriften, welche auf das Kreditwesen Bezug haben. Ich will von den civilrechtlichen Bestimmungen, welche den Zinsfuß regeln, absehen, weil sie auf einer falschen Basis beruhen und die gewünschten Wirkungen doch nur selten haben. Dagegen führe ich die Ueberwachung der Banken und Ersparnißkassen durch den Staat an, der hiebei noch weiter gehen dürfte, vorzüglich aber die Gründung von Anstalten unter seinem besondern Schutze und seiner besondern Leitung. In seiner neuen Verfassung von 1849 spricht es Thurgau unbedingt als eine Pflicht des Staates aus, das Kreditwesen zu schützen und zu heben. Der Staat erhält deßhalb die weiter gehende Verpflichtung, namentlich zu einer Hypothekarbank, so viel in seiner Stellung liegt (?!), beförderlichst mitzuwirken. Auf die Hypothekarbank giengen auch die Bestrebungen im Kanton Basel-Landschaft aus und auf eine solche sind noch jetzt diejenigen im Kanton Bern gerichtet, während Aargau allgemeiner die Errichtung einer Leihbank betrieben hat und daneben die Ersparnißkassen besonders berücksichtigt. Ueber die letztern vergleiche im Zusammenhang Franscini's schon öfters

angeführte neue Statistik der Schweiz[42]). In der Redaktion ähnlich der thurgauischen Bestimmung hat auch die Verfassung von Solothurn dem Staate zur Pflicht gemacht, das Kreditwesen zu heben und zu schützen und ihm die Errichtung einer Hypothekar- und Leihbank vorgeschrieben, die nach ihren Geschäftszweigen der Bank von Aargau am nächsten steht.

Mögen nun auch die ersten Unternehmungen die gewünschten Ziele nicht so bald erreichen, so bleibt doch dieser Zweck einer der wichtigsten und schönsten, welche der Staat sich vorgesetzt hat, Gründung von finanzieller Selbständigkeit und Unabhängigkeit, welche nicht verfehlen wird, auch die politische, die oft bedeutend mit den Geldkisten zu ringen hat, zu heben.

Schritt für Schritt gehen wir weiter! Wir haben beim Vormundschaftswesen begonnen, wo der Staat ergänzend auftritt, haben von da den Uebergang zum Armenwesen, von diesem zum Kreditwesen leicht gefunden und gehen nun mit dem letztern, welches den Verkehr bedeutend belebt und hebt, auf die übrigen Verkehrsmittel, deren Erstellung wegen ihrer Wichtigkeit auch der Staat übernommen hat, ein; ich meine die Straßen, seien es nun Land- oder Wasserstraßen. Daß denselben bedeutende Aufmerksamkeit geschenkt wird, davon kann sich Jeder überzeugen, der mit offenen Augen die Schweiz durchreist, Jeder, der, ohne sehr sorgfältig zu sein, unsere Gesetzbücher in die Hand nimmt. Wie dafür gesorgt ist, daß keine rechtlichen Verkehrshemmnisse mehr bestehen dürfen, haben wir bereits im ersten Buche gesehen; hier ist es Aufgabe, darnach zu sehen, ob denn die Verkehrsmittel auch faktisch bestehen. Die Bundesverfassung giebt in Art. 35 dem Bunde ein Oberaufsichtsrecht über die Straßen und Brücken, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat. Die Kantone erhalten dadurch die Verpflichtung, dafür zu sorgen, daß die erwähnten Brücken und Straßen in einem fahrbaren Zustande sich befinden. Wie weit gegenüber dem Bunde die Verpflichtung geht, ist nicht gesagt, indem vorher die Frage entschieden werden muß, an welchen Straßen die Eidgenossenschaft ein Interesse hat. Ob allenthalben da, wo etwa eine einspännige Postchaise unsere Gauen befährt oder wo ein Güterwagen unsere Gränze betreten will? Ich glaube es nicht, und es könnte diese

[42]) Franscini l. c. XIII. Theil, 3. Kap., besonders aber die Nachträge, gl. Theil, 3. Abschnitt.

Frage zu interessanten Erörterungen führen, wenn nicht die Kantone auch in ihrem eigenen Interesse durch die gute Besorgung der Straßen diesen Erörterungen den Faden abschneiden würden. Wir finden daher in allen Kantonen, daß sich der Staat die Anlegung und Erhaltung von guten Straßen zur Pflicht gemacht hat. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß er die Last dieser Pflicht auf die Gemeinden abzuwälzen versucht hat, was für die Straßen von eidgenössischem und kantonalem Interesse unzuläßig ist. Die Gemeinden erfüllen ihre Pflicht, wenn sie die lokalen Wege und Verbindungsstraßen besorgen, erfülle der Staat auch die seinige! Es geschieht namentlich auch wegen der Vertheilung von Lasten, daß die Straßen gewöhnlich in mehrere Klassen unterschieden werden, wobei die Breite und der Zustand der Erhaltung verschieden sind. Mit dem Unterhalt der Straßen stehen in vielen Kantonen, namentlich in denen von Bern und St. Gallen, die Wasserbauten und das Wuhrwesen als eine Aufgabe des Staates in Verbindung. Die Aufgabe wird um so größer, als bedeutende Unglücksfälle, die sich in den letzten Jahren wiederholten, große Verheerungen angerichtet haben.

Abgesehen von diesen besondern Verhältnissen, die in den einzelnen Kantonen und durch dieselben für den Bund von folgenschwerer Wichtigkeit sind, muß noch das Recht besprochen werden, das sich der Bund in Art. 21 vorbehalten hat, öffentliche Werke zu errichten und zu unterstützen. Wenn gleich nicht von einer Pflicht die Rede ist, so hat sich der Bund die Verwirklichung dieses Rechtes zur Aufgabe gemacht und zwar gerade im Zusammenhange mit den Straßen dadurch, daß er für die Anlegung von Straßen und durch die Korrektion von Flüssen theils schon Beiträge geliefert, theils Unterstützungen versprochen und in Aussicht gestellt hat. Zur besondern Aufgabe ist dieses Recht aber gemacht worden durch die Aufstellung des Expropriationsgesetzes vom 1. Mai 1850, dessen wichtigere Bestimmungen wir bereits kennen gelernt haben, und durch das Bundesgesetz über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft vom 28. Heumonat 1852. Die hier zu berücksichtigenden Bestimmungen sind die, daß, nachdem die Erstellung der Eisenbahnen der Privatthätigkeit überlassen worden war, der Bund sich die Genehmigung der ertheilten Konzessionen und das Rückkaufsrecht nach einer bestimmten Anzahl Jahren vorbehalten und Verpflichtungen als Bedingungen ausgesprochen hat, welche die Eisenbahnverwaltungen für den Transport der Postgegenstände und

von Truppen und für die Erstellung von Telegraphenlinien auf sich zu nehmen hatten. — Im Interesse des ununterbrochenen Verkehres ist das Recht der Eidgenossenschaft, gegenüber von Kantonen, welche den Durchgang der Eisenbahnen über ihr Gebiet verweigern würden, begründet, nach Prüfung der Verhältnisse maßgebend einzuschreiten und von sich aus das Erforderliche zu verfügen.

Von einem ganz allgemeinen und für den Nationalreichthum äußerst wichtigen Standpunkte gehen die Kantone aus, welche dem Staate die Pflicht zur Förderung der Landesproduktion auferlegen. Es sind dies, nach den Verfassungen zu urtheilen, die Kantone Basel-Landschaft, Thurgau und Solothurn. Jener berücksichtigt vorzüglich die Landesproduktion; Thurgau nennt es noch ausgedehnter Aufgabe der Gesetzgebung, diejenigen Bestimmungen zu treffen, welche zur Hebung der Industrie und Landwirthschaft geeignet sind; es wird beigefügt: „im Interesse aller Kantonseinwohner". Im Kanton Solothurn ist es dem Regierungsrath zur Pflicht gemacht, für die Hebung der allgemeinen materiellen Interessen des Kantons bezüglich der Land- und Forstwirthschaft, der Industrie und der Gewerbe zu sorgen. Im Sinne dieser Kantone wirkt, vermöge des Einflusses des damaligen Regierungsrathes, jetzigen Bundesrathes Stämpfli, auch Bern auf eine nachahmenswerthe Weise[43]. Es wird in dem einschlägigen Gesetze vorzüglich auf Entsumpfungen und Wuhrungen Rücksicht genommen; dasselbe ist aber zum allgemeinen Wohl auf noch andere Verhältnisse auszudehnen.

Wie weit übrigens die Wirksamkeit des Staates auf diesem Gebiete gehen kann, wird viel von den Verhältnissen abhangen, die den Einzelnen ungemein belasten und wogegen nur die Gesammtheit Hülfe bringen kann. Wie das Willensorgan eines Staates dessen Mitwirkung beschließt, so hat dieser eine Aufgabe zu erfüllen. Die einzige Bedingung ist nur die, daß die entstehenden Lasten nicht ausnahmsweise auf eine Klasse der Bevölkerung, sondern auf den ganzen Staat verlegt werden.

So hast du nun, geneigter Leser, den Staatszweck, den sich unser Vaterland vorgesetzt hat, vor Augen! Wie keiner der übrigen Staaten erfüllt es seine Aufgabe nach den strengsten Forderungen der Wissenschaft, nach den Wünschen des Volkes. Wahrhaftig, lieber Leser, wir dürfen stolz auf unser Vaterland sein!

---

[43]) Gesetz vom 3. April 1857.

III. Es haben sich im Laufe der Zeit, theils im Zusammenhange mit den großen historischen Ereignissen, theils im Zusammenhange mit der wissenschaftlichen Bewegung einige Begriffe gebildet, die, einmal geschaffen, für Theorie und Praxis von großen Folgen waren. Da wir sie aber in der Gestaltung, die sie angenommen haben, nicht als richtig anerkennen können und doch den Leser in etwas belehren müssen, so wollen wir dieselben einer kurzen Kritik unterwerfen. Diese Begriffe sind: der organische Staat, der Rechtsstaat und der christliche Staat.

1. Der Begriff des organischen Staates ist durch Schelling in die Wissenschaft gekommen und zwar viel im Zusammenhange mit seiner Naturphilosophie. So geistreich seine Darstellung[44]) über den Staat auch sein mag, so enthält sie doch nur Weniges, an dem die Wirklichkeit haftet, dagegen viel als Spielerei der Spekulation. Gegen diese Auffassung hätte die Rechtswissenschaft die Pflicht gehabt, das Gute aufzunehmen, die vermengenden Begriffe, welche in einem Athemzuge vom Staate, im andern von den Menschen, im dritten vom menschlichen Körper sprechen wollen, zu berichtigen und ferne zu halten. Es ist dies nicht geschehen, sondern die Rechtswissenschaft hat sich von solchen Ausdrücken übernehmen lassen. Namentlich spielt der Ausdruck, der Staat ist ein organisches Wesen, eine sittlich-organische Persönlichkeit, eine nicht unbedeutende Rolle.

Im Gegentheil! die Rechtswissenschaft hat die Spielerei noch weiter getrieben. Bluntschli, der bei allem Mangel von spekulativem Geiste es sich doch beikommen ließ, sowohl im Staatsrechte als in einer gesonderten Abhandlung[45]) von der Staatsidee sprechen zu wollen, geht so weit, daß er selbst zum Gegenstande des Gelächters seiner wissenschaftlichsten Freunde und eifrigsten Schüler geworden ist. Es finden sich, abgesehen von der Definition über das Wesen des Staates, die wir schon behandelt haben, Stellen vor, wie die folgenden: „Die sittlich-organische Persönlichkeit des Staates ist somit eine menschliche.“ „Der Staat ist das Bild des Menschen.“ „Der Staatskörper ist das Abbild des menschlichen Körpers.“ „Der Staat ist die Menschheit als Mann, die Kirche ist die Menschheit als Frau.“

---

[44]) Schelling: akademische Studien.

[45]) Ueber den Unterschied der mittelalterlichen und der modernen Staatsidee; eine Vorlesung, gehalten in München 1855.

Ich habe schon oben Gelegenheit gehabt, zu sagen, daß, wenn man in Bildern sprechen will, die in allen positiven Wissenschaften nur verwirren, man dies nur thun dürfe, um einen weniger bekannten Gegenstand durch einen bekannten zu versinnlichen. Dies ist aber durchaus nicht der Fall, indem der Begriff des Organischen noch weniger klar ist, als der des Staates.

Abgesehen von dieser formellen Unrichtigkeit sind die gefundenen Resultate ganz unrichtig. Ich kann es begreifen, daß man durch die Betrachtung der gesellschaftlichen Momente, welche die Menschen verbinden, zusammenhalten, geneigt sein mag, dem Ganzen den Charakter der Persönlichkeit beizulegen, besonders wenn man die Thätigkeit einer kenntnißvollen Gesetzgebung, einer gutgesinnten Vollziehung in's Auge faßt. Allein trotzdem ist die Einheit keine natürliche und daran habe ich immer festgehalten, sondern nur eine geschaffene, abstrakte. Der Staat ist nichts als die vielen Menschen, die ihn bilden. Er ist eine Vielheit von Individuen und eine Einheit nur insofern, als sich diese für eine gemeinsame Existenz bethätigen. Namentlich unrichtig ist der Gedanke der organischen Persönlichkeit. Nur der Einzelmensch ist eine solche und ist demgemäß den Gesetzen der Natur unterworfen, oft bewußt, oft unbewußt. Der Staat besteht aus vielen organischen Wesen, von denen jedes eine eigene intellektuelle Thätigkeit, einen eigenen Willen hat. Wie der Staat physisch nur besteht durch die Vereinigung von Menschen, so hat er keine Intelligenz, keinen Willen als den der Menschen. Er ist gar nicht selbstdenkend oder handelnd, sondern vom Willen und Gedanken der Menschen abhängig. Die Menschheit und ihre Verbindung ist die höchste Stufe der Natur; wie kann man sie denn mit niedern in Zusammenhang bringen, da diese noch selbst der Erkenntniß bedürfen!

Mit einem Worte, Bluntschli und die sämmtlichen Organisten machen den Staat zu einem Polypenstocke, zu dem Jeder seine Kalkkruste trägt und aus dessen Löchern, wenn man so sagen darf, die Menschen hie und da die Hörner hervorstrecken. Welch' elende Vergleichung und Erniedrigung des Staates!

Das Richtige, was beim ganzen Aufwande von Naturphilosophie bleibt, ist einzig das, daß die Vereinigung der Menschen keine zusammenhangslose Masse sei. Wir haben gesehen, daß die Vereinigung eine von den Menschen gekannte und gewollte sei. Wir werden noch sehen, daß die Vereinigung durch einen gemeinsamen

Willen regiert wird. Allein durch dieses Alles werden die Menschen nicht zu einem Körper, ihr Wille nicht zu einem einzigen; bei aller Verbindung erhalten sich die Einzelwesen als körperlich selbständig und psychologisch und politisch frei.

2. Schwieriger ist die Widerlegung des einseitigen Begriffes des Rechtsstaates. Er ist, vermeintlich auf die Autorität Kant's gestützt, zum fast ausschließlichen Staatsbegriffe geworden, indem man den Zweck des Staates als erfüllt glaubte, wenn er die Rechtsordnung verwirkliche. Die Vielregiererei der Staatsgewalt hat dazu beigetragen, dieser Ansicht praktische Bedeutung zu verschaffen, indem nach der Entfernung der polizeilichen Thätigkeit die Rechte des Staatsbürgers wieder zur Bedeutung gekommen sind. Wir werden zwar sehen, daß der Begriff Rechtsstaat in der angegebenen Fassung einseitig und unrichtig ist; bevor wir ihn aber allgemein verwerfen, müssen wir dessen Festhaltung im Interesse der Staatsbürger für politisch rathsam halten, so lange der gemeinsame Wille nicht durch alle Bürger gebildet, sondern von Oben oktroyirt wird; so in Deutschland, Frankreich 2c. Für uns Schweizer ist er zu verwerfen.

Wir haben nämlich bereits oben erwähnt, daß Kant von seinen Schülern unrichtig aufgefaßt worden ist, wenn sie ihn so verstehen, als hätte der Staat nur das Rechtsgesetz zu verwirklichen. Die Vereinigung unter Rechtsgesetzen ist nur die Richtschnur (norma) der Vereinigung zu bestimmten gemeinsamen Zwecken. Welche Zwecke dieses seien, hängt vom gemeinsamen Willen ab. Wir haben überdies gesehen, wie selbst Kant sich mit dem Rechtszwecke nicht begnügt, wie die Wissenschaft weitere Postulate aufstellt und daß gerade unser Schweizervolk dem Staate sehr weitgehende Verpflichtungen auflegt.

Etwas Richtiges hat die Lehre vom Rechtsstaate doch und dies wollen wir als richtig auch für das schweizerische Staatsrecht herausheben. Indem der Staat die Vereinigung von Menschen unter Rechtsgesetzen ist, so wird damit eine Vereinigung anderer Art ausgeschlossen. Es giebt keine staatliche Vereinigung durch Autorität oder Gewalt, keine gestützt auf privatrechtliche Titel, in der das Erforderniß des Rechts, die Uebereinstimmung von Willen nicht vorhanden wäre. Verbindungen dieser Art können zwar faktisch vorkommen, sind aber nicht rechtsgültig. Ueberdies liegt darin, daß die Leitung der Vereinigung nicht nach Willkür, sondern ebenfalls wieder durch Gesetze, erlassen von den Gliedern des Staates oder

den von ihnen Bevollmächtigten, geschehen dürfe. Um deutlicher zu werden! es wird durch den Staat die Hebung des Schulwesens, des Kredites, der Künste nicht ausgeschlossen; allein im Sinne des Rechtsstaates liegt es, daß die Hebung durch Gesetze und nicht durch Willkür oder durch die Verfügung bestimmt werde. Es wird dadurch die Form des Staates bedingt, als eine in jeder Richtung der Staatsthätigkeit von den Menschen gewollte. Eben darin liegt die Kraft des Kant'schen Naturrechtes und seiner Schüler, daß sie jede faktische Staatsverbindung, die auf andere Weise besteht, nicht als rechtsverbindlich ansehen und das doppelte Postulat der Vernunft aufstellen, es solle jeder Staat in rechtsverbindlicher Form, d. i. nach Gesetzen geleitet werden und es soll in jedem Staate eine zur Gesetzgebung berechtigte Versammlung bestehen; die Trennung der Gewalten steht damit im Zusammenhang.

Während also dies die eine gültige Bedeutung des Rechtsstaates ist, daß die Vereinigung nur unter Gesetzen bestehen könne, liegt die andere in der starken Unterscheidung von Moralität und Recht. Herbart, der von Recht so viel als keinen Begriff hat, will diese Unterscheidung als verwerflich aufheben. Dagegen ist es ein Verdienst Kant's, angegeben zu haben, wie weit das Gesetz, das die Form des Staates bedingt, gehen, ob es in alle Verhältnisse des Menschen eindringen oder nur diejenigen berühren dürfe, in denen die Menschen als Wesen der Sinnenwelt mit einander in Berührung kommen. Es ist damit keineswegs gesagt, daß das Rechtsgesetz gegen die Sitte verstoßen dürfe; im Gegentheil, es wird darauf Rücksicht nehmen; allein die Gebiete des Rechts- und des Sittengesetzes sind verschieden und sie fassen auch die Handlungen des Menschen nach verschiedenen Richtungen auf, jenes die Handlung in der Richtung auf die Mitmenschen, dieses die Handlung nach dem Begriffe des Guten. Allein das ist gesagt, daß die Handlungen in der letzten Rücksicht nicht in die Gesetzgebung der Staaten gehören, indem diese in der äußerlichen Verbindung kein Kriterium für die Richtigkeit des Entscheides haben. Es wird mit andern Worten dem Staate kein Einfluß auf das Denken des Individuums, noch auf das Wollen desselben, sondern bloß auf die Handlungen eingeräumt, insofern sie den Nebenmenschen zum Ziele haben. Diese Ausscheidung ist das zweite Verdienst des Rechtsstaates und wir müssen nach unsern Ansichten über die individuelle Freiheit in Wissen und Wollen daran festhalten.

Obschon Stahl den Staat in weitem Umfange als sittlich-intellektuelles Reich betrachtet, so hat er doch Beziehungen angegeben, nach denen er sich auf die menschlichen Verhältnisse erstreckt. Er ist überdies noch sehr bemüht, die Ausscheidung fest hinzustellen[46]). Gerade im Zusammenhang mit unsrer Anschauungsweise sagt er in §. 31: „Der Staat soll Rechtsstaat sein, das ist die Losung und ist auch in Wahrheit der Entwicklungstrieb der neuern Zeit. Er soll die Bahnen und Gränzen seiner Wirksamkeit wie die freie Sphäre seiner Bürger in der Weise des Rechtes genau bestimmen und unverbrüchlich sichern und soll die sittlichen Ideen von Staatswegen, also direkt nicht weiter verwirklichen (erzwingen), als es der Rechtssphäre angehört, d. i. nur bis zur nothwendigsten Umzäunung. Dies ist der Begriff des Rechtsstaates, nicht etwa daß der Staat bloß die Rechtsordnung handhabe ohne administrative Zwecke, oder vollends bloß die Rechte des Einzelnen schütze, er bedeutet überhaupt nicht Ziel und Inhalt des Staates, sondern nur Art und Charakter, dieselben zu verwirklichen. Der Rechtsstaat steht daher im Gegensatz vor Allem zum patriarchalischen, zum patrimonialen, zum bloßen Polizeistaate, in welchen die Obrigkeit darauf ausgeht, die sittlichen Ideen und die Nützlichkeitszwecke in ihrem ganzen Umfange und nach einer moralischen, daher arbiträren Würdigung eines jeden Falles zu realisiren.“

3. Theilweise in Gegenübersetzung zum Rechtsstaat, vorzüglich aber durch die in der Einleitung bezeichnete historisch-theologische Schule hat der Begriff des **christlichen Staates** in der Wissenschaft einen solchen Platz eingenommen, daß wir denselben einer Bearbeitung und Prüfung unterwerfen müssen. Ohne zunächst auf die Lehren, die mit Verschiedenheit diese Ansicht aufstellen, eingehen zu wollen, nehmen wir sogleich Stahl an die Hand, durch den sie eine bestimmte Definition gefunden hat. Nachdem er einmal den Staat als göttliches Reich, als göttliche Institution betrachtet hatte, dadurch, daß derselbe auf Gottes Ansehen und Gebot [47]) sich stütze, seinem

---

[46]) Stahl l. c. §. 34, 33, vorzüglich §. 31; sämmtlich §§., welche in ernste Würdigung gezogen zu werden verdienen.

[47]) Stahl l. c. §. 42 „die göttliche Institution des Staates und seiner Obrigkeit bedeutet nun zwar bloß, daß das Ansehen derselben sich auf Gottes Gebot und Ordnung, nicht daß er sich auf Gottes unmittelbare That gründet. — Aber jene göttliche Institution bedeutet wieder nicht bloß, daß der **Staat überhaupt** Gottes Gebot ist, sondern auch, daß überall die **bestimmte** Verfassung und die bestimmten Personen der Obrigkeit Gottes Sanktion haben.“

Inhalte nach Gottes Werk verrichte und unter dem Einfluß Gottes stehe, eine Ansicht, welche dem Menschen, der nicht gerade in der Obrigkeit sitzt, den Staat von Oben herab diktirt, scheint auf der andern Seite dieses Reich Gottes noch einen besondern Gehülfen nöthig zu haben. Gott offenbart sich nicht nur im Staat, sondern auch in der Religion, und da diese wesentlich mit der guten Sitte im Zusammenhang stehe, so habe der Staat nichts Eiligeres zu thun, als sich mit derselben in irgend welchen Zusammenhang zu setzen [48]). Dieser Zusammenhang geht aber weiter, als sich die Religion und speziell die christliche Religion zum Zwecke oder zu einem seiner Zwecke zu machen, sondern der Begriff des christlichen Staates besteht vielmehr darin, „daß er die christliche Religion zum Maßstabe des Urtheils hat, nach welchem er seine anderweiten Ziele anstrebt, seine anderweiten Lebensverhältnisse ordnet." Mit andern Worten, nicht nur das Religiöse, sondern alles Weltliche sollte nach der Religion beurtheilt werden. Hegel hatte Recht, wenn er hiegegen die Urtheile der Inquisition gegen Bruno und Galilei anführt. Stahl steht dadurch nicht nur mit unserer bisher durchgeführten Anschauungsweise, sondern mit sich selber in Widerspruch. Nachdem er, wie wir in der Einleitung gesehen haben, eine scharfe Unterscheidung macht zwischen Dem, was hienieden ist, und Dem, was nach Oben zieht, und auf diese Unterscheidung die Staatsrechtswissenschaft stützt, so werden durch seine Attribute: göttlicher und christlicher Staat, Widersprüche in den von ihm selbst gefundenen Begriff geworfen. Er kann sich wohl gegen Theokratie, welche die Regierung an Gottes Statt über Alles regieren läßt, über das sie ihre Macht ausstrecken will, ebenso gegen den Puritanismus Calvins verwahren, der nur in der Religion die Aufgabe des Staates sieht, so ist er nicht besser als die Theokraten, weil die von Gott verordnete Obrigkeit in allen ihren Handlungen nur den Maßstab der christlichen Religion anlegen soll. Was dann, wenn der Maßstab auf das zu Messende

---

[48]) Und zwar nach Stahl, §. 45, dadurch:
daß seine tiefere Beziehung zu Gott, der göttliche Ursprung seiner Gewalt und der Beruf, sie im letzten Ziele zur Ehre Gottes und zur Handhabung seiner Ordnung zu gebrauchen, im lebendigen Bewußtsein der Nation sei. (Vorhin war die Obrigkeit von Gott, jetzt ist es nöthig, daß in der Nation dieses Bewußtsein rege gemacht werde; es scheint also, daß der christliche Staat nur zu diesem Zwecke erfunden worden sei.)
daß er das Christenthum und die christliche Kirche zu seiner Angelegenheit mache in Schutz und Förderung.

gar nicht paßt? Hat man auch schon das Gewicht des Wassers nach Ellen angegeben? Hat auch schon Jemand mit der Zahl der Zentner geantwortet, wenn man nach dem Quadratinhalt eines Stückes Landes fragte? Was dann weiters, wenn gar kein Maßstab gegeben ist, indem durch die christliche Religion gar viele Verhältnisse der Menschen unter sich gar nicht beachtet sind, sondern das Verhältniß der Menschen zu Gott!

Diese Verschiedenheit, daß Staat und Religion die Handlungen und die Gesinnungen der Menschen nach ganz andern Richtungen beurtheilen, zeigt sich in allen Auffassungen, welche man zur Regelung von Staat und Kirche, welche nur zu oft nicht bloß als eine Anstalt für die Religion, sondern als diese selbst angesehen wird, hat auseinandersetzen wollen. Als solche Auffassungen bezeichne ich die nachstehenden vier:

a. Die Theokratie wollte den Staat durchaus der Religion unterordnen, alle Richtungen des Staates mit Dogmen beherrschen und als Regenten Gott vorstellen. Es ist dieses die ausgedehnteste Art der Religionsherrschaft, wie sie sich im Judenthum und in der Papokratie zeigte. Sie vernachläßigte das menschliche Zusammenleben und widersetzte sich allen weltlichen Plänen zur Emanzipation des Menschen; am gleichen Gebrechen leidet auch der Calvinistische Puritanismus, welcher zwar dem weltlichen Regiment Geltung läßt, demselben aber aufdringt, vor Allem aus Zwecken der Religion zu huldigen.

b. Der Allmacht der Religion gegenüber wird die Gewalt des Staates gestellt und der Dualismus von zwei unabhängigen Gewalten gelehrt, von denen die eine die andere nur fördern, nicht gefährden könne. Die Lehre von den zwei Schwertern ist übereinstimmend; das Fatale bei der Sache ist, daß dann die beiden Schwerter auf die Eine Menschheit losschlagen. Ansichten, wie die Bluntschli's, daß die Kirche das Weib des Menschengeschlechtes sei, sind Phantasmagorien. Die Religion und die Kirche sind kein Stoff, der zur Menschheit hinzutritt, sondern sie sind nur Eigenschaften derselben und zwar sind die gleichen Menschen, welche den Staat bilden, die Mitglieder der Kirche, die gleichen Menschen, nur unter einer verschiedenen Richtung der menschlichen Thätigkeit. Die Vertheidiger dieser Ansicht lieben auch den Grund anzugeben, der Staat besorge das Leibliche, die Kirche das Geistige. Wie wir gesehen haben, nimmt der Staat auch die Wissenschaft in sein Gebiet auf, und zu ihrer Pflege bedarf es keines Staates im Staate. Die Wissenschaft kann

der Kirche aber um so weniger überlassen werden, als diese nur einen bestimmten Theil der Wissenschaft pflegt und für andere Theile vorgefaßte Ansichten hat. Es werden also auch in diesem Falle die Interessen des Staates beschränkt und gefährdet, besonders wenn die Religion mit einer organisirten Kirche als Macht auftritt.

c. Eine dritte Ansicht vertheidigt den Indifferentismus, der viel mit dem Dualismus gemein hat. Sie hat Gründe ihrer Existenz so lange, als der Staat bei derselben seine Interessen gewahrt findet, aber als unbedingt gültig kann sie nicht angenommen werden, weil bei aller Gleichgültigkeit von Einigen bei Vielen ein religiöses Gefühl sich geltend macht.

d. Erst die vierte Ansicht, welche die polizeiliche Aufsicht des Staates zur Erhaltung der Ruhe seiner Gesellschaftsglieder durchführt und durch Kant begründet worden ist, nähert sich der Wahrheit. Sie nimmt als gegeben an, was einmal gegeben ist, und legt dem Staate die Pflicht auf, die verschiedenen Faktoren sich nicht zu sehr reiben zu lassen.

Sie unterscheidet die dogmatischen Lehren von den praktischen, läßt aber für keine die unbedingte Gewißheit zu und verweist sie zur Ruhe. Auf die ersten übt der Staat keinen Einfluß aus, versagt ihnen wegen mangelnder Gewißheit auch jeden Einfluß; die andern adoptirt er zur Ergänzung seiner Grundsätze über Kultur und Verwaltung, aber nur so weit er will und unter seiner Leitung. Er braucht zu deren Erklärung keinen Priester, keinen Schriftgelehrten, sondern erklärt selber, wie er die Sache verstanden wissen will. Dagegen erklärt er seinerseits nichts auf dem Gebiet der Theologie als solcher; sie ist ihm unbekanntes Land.

Man wird fragen, soll denn der Staat keine Religion haben? Soll die Heiligkeit der Ehe, des Eides nicht mehr geachtet werden? Auf das Erste antworte ich: je weniger, je besser; auf das Andere, daß der Staat mit seiner Wissenschaft auf Wahrheit wie auf Treue wirken kann, ohne daß er speziell dazu der Hülfe der Religion bedürfte. Diese mag die Gemüther beherrschen, aber deßhalb bedarf der Staat keines besondern Attributes. Er wahrt, wie wir gesehen haben, die verschiedensten Interessen der Menschen; aber wie man die eine Rücksicht hauptsächlich hervortreten lassen will, so werden die andern vernachläßigt. So haben es die Einen mit dem Rechtsstaat, die Andern mit dem christlichen Staat. Warum will man aber nicht einen Gesundheitsstaat, einen national-ökonomischen Staat, einen

Wissenschaftsstaat aufstellen? Soll deßhalb der Staat nicht auf Polizei, auf Nationalwohlfahrt, auf Wissenschaft bedacht sein? Freilich; allein das ist eben das Bedeutungsvolle im Staat, daß er alle menschlichen Interessen der Gemeinschaft zu berücksichtigen hat, ohne deßhalb nach einem Einzelnen sich taufen zu lassen. Er nimmt Rücksicht auf das Menschliche, auf das Göttliche nur insoweit, als die Gemeinschaftlichkeit der menschlichen Handlungen es verlangt. Der Staat ist Reich auf dieser Erde, die Religion bringt in Zusammenhang mit dem Himmel. Wenn sie die Menschen zu Handlungen gegen die Nebenmenschen oder zu Unterlassungen bestimmen will, so verläßt sie ihr Gebiet und betritt dasjenige des Staates. Dieser kann nach Belieben begünstigen, wenn eine Religion in ihren praktischen Grundsätzen den Staat fördert; er ist zur Abwehr verpflichtet, wenn seine andern Zwecke verdunkelt oder wenn auf seine eigenen Einrichtungen influenzirt werden wollte; er kann aber auch nichts Religiöses vorschreiben, weil man nichts Bestimmtes weiß; die individuelle Freiheit auf der einen, die allgemeinen Zwecke auf der andern Seite geben den Maßstab seiner Thätigkeit auf diesem Gebiet, die er aber nur wirken lassen wird, wenn eine andere Thätigkeit der seinigen gegenüber sich zeigen, das Gebiet der Religion überschreiten wollte.

Drittes Kapitel.

Die Konstituirung des Staates.

Formelle Verfassungslehre.

I. Wir haben Land und Volk, wir haben Zwecke des Staates; es fehlt uns aber noch das Element, durch welches Land, Volk und Staatszweck mit einander in Verbindung gesetzt, ihre Beziehungen auf einander, ihre Zusammengehörigkeit, ihre Einheit begründet werden. Das verbindende Element liegt im Volke selbst, in seinem Willen, der sich über die Einigung derselben entschieden hat, entschieden durch den Willen der das Volk bildenden Glieder oder derjenigen, welche auf die Bildung und den Ausspruch des Willens vorderhand einen Einfluß haben.

Jenen, die Einigung begründenden, Willen nenne ich die Uebereinstimmung der das Volk bildenden Menschen, und ich habe ihre Einwirkung auf die Gründung, die Konstituirung des Staates in

Folgendem nachzuweisen, um so mehr, da diese Ansicht, ohne mit der Vertragstheorie Rousseau's zusammenzufallen, mit derselben viele Lehren, namentlich aber die Gegner gemein hat.

Zunächst handelt es sich nicht um eine Entstehung des Staates in dem Sinne, als ob es vor der Uebereinstimmung keine einheitliche Verbindung gegeben hätte. Der geschichtliche Beweis läßt sich auf keine Seite allgemein gültig führen, indem wir Staaten gesehen haben, in denen auch, gegen die Uebereinstimmung der Einheit, die faktische Einheit in hohem Grade bestanden hat, und Staaten, welche ihren Anfang damit gemacht, daß sie einen Willen über ihre Vereinigung ausgesprochen haben. Mit andern Worten, wir haben geschichtlich gesehen, daß Staaten mit und ohne Uebereinstimmung entstanden, sei es nun, daß diese sich stillschweigend zeigte oder in einer förmlichen Uebereinkunft sich aussprach. Wie gesagt, um die Entstehungsgründe des Staates handelt es sich nicht, da sie, ohne für das Staatsrecht eine allgemeine Gültigkeit zu haben, sehr verschieden sein können. Es kann davon um so weniger die Rede sein, als wir nicht die Behauptung aufstellen, wozu, obwohl falsch, Rousseau's Ansicht verdreht werden will, es werde durch die Uebereinkunft ein Volk entstehen. Die Entstehung des Volkes und der Völker ist eine Sache der Natur, obschon auch hiefür, ohne Naturzusammengehörigkeit, der ausgesprochene Wille von Einfluß sein kann. Unsere Aufgabe ist vielmehr, zu zeigen, wie ein Volk, das auch in Staats*form* leben kann, sich zur staatlichen Einheit konstituirt, eine *bestimmte* Staatsform als die seinige anerkennt.

Man deutet Rousseau's Lehre vom Contrat social so, als ob vor dem Vertrage die Menschen in ordnungslosen Haufen und mit gegenseitiger Gefährdung zusammengelebt haben. Diese Deutung scheint auch in Rousseau's allgemeiner Auffassung über die Beziehungen von Natur und Kunst zu liegen, während ich, was Richtiges in seiner Lehre liegt, nicht auf diese Weise geltend machen will. Nicht nur geht die Erfahrung uns besser an die Hand, sondern auch die Vernunft ist mehr auf ihrem Gebiet, wenn sie den umgekehrten Weg verfolgt und das Gekannte, das Bewußte behandelt, statt auf unbekannten, nicht nachgewiesenen Verhältnissen eine feste Anschauung zu begründen. Unser Ausgangspunkt ist die Gegenwart und nicht die sogar vorhistorische Vergangenheit, und mit demselben sagen wir: Viele Völker, namentlich aber die Völkerschaften der Schweiz, haben sich durch Uebereinstimmung zu Staaten konstituirt. Die Völkerschaften haben früher

schon bestanden, sie gehörten einem Staate an, das Volk mußte nicht erst gebildet und wohl gar aus umherlaufenden Einzelnen zusammengestellt werden. Nichtsdestoweniger ist die staatliche Einheit, in der sie von nun (damals) an leben wollten, durch ihre Uebereinstimmung begründet worden. Auf der Uebereinstimmung beruht das ganze jetzige Staatsgebäude, und zwar in einer laut ausgesprochenen Uebereinstimmung.

Wenn sie nun auch nicht allgemein als das einzige, Staaten konstituirende Element angesehen werden kann, so hat sie, auch als Uebereinkunft in Vertragsform gedacht, doch eine ganz allgemeine Bedeutung in mehrfacher Hinsicht.

In erster Linie liegt ihr der sehr richtige Gedanke zu Grunde, daß die Staaten nicht mehr eine auf Zufall beruhende Vereinigung von Bürgern seien, in welchen diese der Willkür und der Gewalt unterworfen wären, sondern eine durch ihren Willen und durch ihren Verstand bestimmte Vereinigungsform zur Erhaltung Dessen, was ihnen angehört, ihrer Person und ihres Eigenthums. Der Fehler mag darin gelegen haben, daß ein rationeller Grund der jetzigen Existenz zu einem historischen Entstehungsgrund gestempelt und retrahirt worden ist, obschon es Rousseau nicht in diesem Sinne aufgefaßt hatte.

Nachdem er den Gedanken aufgestellt, daß die Uebereinstimmung der Grund der Vereinigung sei, hat er den Akt einer wirklichen Vereinigung, die er sich aber eben so gut a priori als wirklich historisch hat denken können, in's Auge gefaßt und im Abschlusse dieses Aktes den menschlicheu Willen thätig gefunden, den Einzelwillen noch vor der Vereinigung, wodurch eben die Vertragstheorie entstanden ist.

Wie gesagt braucht aber der Vertrag nicht als wirklich historischer Entstehungsgrund aufgefaßt zu werden, obschon er gewiß nicht ausgeschlossen ist. Dagegen bleibt er als ein Erklärungsgrund für den rationellen Staat, in welchem der menschliche Wille, und zwar der Wille aller Bürger, die hauptsächliche Rolle spielt, immer ein sehr wichtiges theoretisches Element, das der Betrachtung werth ist. Rousseau hat mit demselben die politische und bürgerliche Freiheit und Gleichheit als allgemeine Rechte aller Menschen gesichert, und der Mehrzahl derjenigen, welche ihn bekämpfen, ist es mehr um die Zerstörung dieser Rechte und um die Gründung einer tyrannischen Gewalt zu thun, als um die Entdeckung der Wahrheit. Deßhalb darf der Bürger von Genf von jedem freisinnigen Staatsrechtslehrer in

Schutz genommen werden, wenn man auch mit seiner Anschauungsweise nicht einverstanden ist. Genug, er hat auf allgemein gültige Weise den menschlichen Willen und die menschliche Vernunft in die Staaten gebracht und mit denselben die Existenz und die Rechte der Menschen zu sichern gesucht. Womit soll aber das Menschliche gesichert werden als eben durch die Menschen, und zwar nach der Einsicht und dem Willen Aller, indem für Alle der gleiche Grund zur Sicherung und zum Schutze besteht? Statt Rousseau auf die feindselige Weise zu bekämpfen, wie es geschehen ist und noch geschieht, hätte jeder vernünftige Mensch ihm Dank wissen sollen, daß durch ihn die Vernunft in den Staat gekommen oder als sehr nothwendiges Element desselben angesehen worden sei. Allein diese scheinen gewisse Staaten und Menschen nicht ertragen zu können!

Zweitens läßt sich nicht läugnen, daß auch der Fortbestand der Staaten, nicht bloß deren Entstehung und zeitweise Existenz für dieselbe von Wichtigkeit ist. Und gerade hierin zeigt sich sehr die Kraft des menschlichen Willens, indem es für die richtige Erfüllung des Staatszweckes durchaus nicht gleichgültig ist, ob die Bürger mit dem Fortbestand desselben zufrieden sind oder den Willen haben, ihre gemeinsame Vereinigung aufzuheben und mit Einzelnen unter sich oder mit Andern außerhalb ihres bisherigen Verbandes eine neue Vereinigung einzugehen. Gerade für diesen Punkt ist die Schweizergeschichte von großer beweisender Wichtigkeit. Von wem hieng es ab, daß die Gemeinwesen von Unterwalden, Appenzell und Basel in zwei unabhängige neue Staatsverbindungen sich trennten? Vom Willen der Bürger. Und von wem hängt es ab, wenn der Kanton Schaffhausen oder auch andere Kantone ihre staatliche Selbständigkeit behaupten oder aufgeben? Das Ansehen, welches der Staat nach Stahl für sich als Staat haben soll, und seine Kraft sind vor dem Willen der den Staat erhaltenden Bürger auf Nichts herabgesunken.

Drittens endlich muß ich auch hier in Erinnerung bringen, daß es keine allgemeine Staatsform gibt, sondern nur bestimmte Staaten in dieser oder jener Form; mögen noch so viele anderweitige Ursachen dazu wirken, daß die Menschen überhaupt im Staate leben, so hängt es doch von ihrem Willen ab, daß sie jetzt gerade unter dieser und keiner andern Staatsform leben. Es ist wahr, es gibt Verhältnisse, durch welche der Wille der Bürger unterdrückt wird, wie z. B. die Thronversicherung der heiligen Allianz; aber wie diese Verhält-

nisse, die nach unserer Anschauung kein Recht, sondern nur einen faktischen Gewaltszustand begründen, schwach werden, wächst auf der andern Seite die Kraft und der Wille der Bürger, bis er sich in einem großartigen neuen Konstituirungsakt Bahn bricht. Ueberdies ist, abgesehen von der Form, was die Sache selber betrifft, nicht zu vergessen, daß durch den Konstituirungsakt Garantien und Rechte geschaffen, gegenseitige Schranken gezogen werden, die durchaus nur vom Willen der Konstituirenden abhangen, und gerade hier ist der Punkt, auf dem diese Garantien, Rechte, Schranken ihre rechte, zum Wohl des Bürgers und des Staates dienende Bedeutung erhalten, wenn man zu ihrer Erläuterung und Erklärung den Vertrag herbeizieht.

Es kann somit der Grundgedanke, daß der Staat auf der Uebereinstimmung der Bürger beruhe, nicht erschüttert, sondern durch die gegebenen Erörterungen über den Staatsvertrag nur bekräftigt werden. Dieselbe kann sich stillschweigend dadurch zeigen, daß die Bürger zusammen in einem bestimmten staatlichen Verhältniß, das irgendje durch einen äußern Akt geordnet worden ist, leben und für die Erhaltung desselben in der bestimmten Form ihre ganze Kraft einsetzen. Dies ist auch der Standpunkt Emil de Girardins, der eine geschriebene Verfassung deßhalb für überflüssig hält, weil wie in derselben so auch außerhalb immer der Wille der Bürger maßgebend sei, der sich jederzeit ändern könne. Dagegen halten wir daran fest, daß die Neuzeit fast überall darauf gedrungen hat, daß schriftlich beurkundet werde, in welcher Weise die Bürger zusammen leben wollen. Statt des immerwährenden Kriegszustandes, den Girardin nicht nur gegen eine Staatsgewalt, sondern auch unter den Bürgern einführt, wird durch die öffentliche Beurkundung, die deßhalb nicht immer zu dauern braucht, eine allen Bürgern gleichmäßige Sicherung gegeben. Wir finden deßhalb, daß, wenn einerseits dem staatlichen Zusammenleben die Uebereinstimmung zu Grunde liegt, diese Uebereinstimmung auf der andern Seite für eine **bestimmte** Staatsform ausgesprochen wird. Dieser Ausspruch geschieht durch die **Verfassung**, die so zum Konstituirungsakt der Bürger für eine bestimmte Staatsform wird [49]).

---

[49]) Rousseau nennt eben die Verfassung den Staatsvertrag und fingirt deßhalb für dieselbe eine allgemeine Annahme durch alle Individuen, die in der Wirklichkeit nicht besteht, während er erst in der Folge für die Gesetzgebung den Grundsatz der Mehrheit aufstellt. Nach unserer Ansicht enthält eine Verfassung

Sie hat sich nach ihrer eigenen Wesenheit und im Interesse der Bürger über die wichtigsten Verhältnisse des gemeinschaftlichen Zusammenlebens in nachstehender Weise zu erklären.

a. Sie geht von ihrem eigenen Dasein aus und spricht aus, daß die Gründe ihrer Existenz im Staate liegen, d. i. in den Elementen, welche diese begründen, in der Uebereinstimmung und im Willen der Bürger und daß ohne dieselben keine Verbindlichkeit begründet wird. Mit andern Worten: sie erklärt den Grundsatz der Volkssouverainetät; es gibt für den Ausspruch des Willens nichts Anderes und nichts Höheres als das Volk. Sie verbreitet sich daher vor Allem über den Willen der Bürger, als den höchsten Bestimmungsgrund des Staates, und über die Form der Willensäußerung; sie gibt gleichzeitig auch an, welche Menschen zum Staate gehören.

b. Sie behandelt die Willen im Einzelnen, indem sie sich über die Rechte und Befugnisse der den Staat bildenden Individuen, zunächst in der Vereinzelung und über die Verhältnisse zum allgemeinen Willen ausspricht. Im Willen der Bürger werden vor Allem die Individuen, die einen Willen haben können, gewahrt.

c. Sie bestimmt den Willen der Bürger in ihrer Gesammtheit, in ihren Aussprüchen über das Gemeinsame, über den Staat; sie wird namentlich scharf die Gränze zu ziehen suchen zwischen den Verhältnissen, über welche sich der Staat, alle Bürger zusammen, aussprechen können, und jenen, welche dem Willen des Einzelnen anheimgestellt bleiben. Aus diesem Grunde halte ich es für sehr wichtig, wenn die Verfassungen nicht nur Andeutungen, sondern bestimmte Erklärungen über den Zweck des Staates oder je nach den Zeiten über bestimmte, vom Staate zu erreichende, Zwecke enthalten.

d. Sie muß für die Verhältnisse, welche dem allgemeinen Willen unterworfen sind, diesem Organe geben, wodurch jene bestimmt, erhalten und geschützt werden. Sie hat sich über Gesetzgebung, Regierung und Gericht auszusprechen, indem diese nach unserer heutigen Anschauung die Organe des allgemeinen Willens sind. Im Zusammenhange hiemit stehen die Befugnisse der Organe und die Mittel, welche ihnen zur Verfügung gestellt werden.

Bestimmungen, die ihre Bedeutung nur durch die Anschauungsweise des Vertrages erhalten; deßhalb ist aber der Akt selber kein Vertrag; dieser ruht in der Uebereinstimmung und die Verfassung ist der Ausspruch derselben nach der Anschauungsweise der Mehrzahl.

e. Sie muß eine Kontrole aufstellen, wodurch eine Beurtheilung möglich wird, ob und wie die aufgestellten Organe mit dem allgemeinen Willen in Uebereinstimmung sind. Unsere frühern demokratischen Verfassungen, z. B. die von Appenzell A. Rh., Glarus, in denen die Landsgemeinden mit Argusaugen über die Befugnisse und Verrichtungen der Beamten wachten, haben dieses verstanden; die jetzigen Verfassungen legen zu viel ausschließende Gewalt in die Hände der Organe, während dem allgemeinen Willen selbst, dem Volke zu wenig Spielraum gegeben ist. Es hat durchgängig nur über die Verfassungen abzustimmen und einzelne Wahlen vorzunehmen, bei welch' letztern dann die Kontrole allein ausgeübt wird, auf eine Weise, die sehr oft weder im Interesse des Staates noch der Bürger liegt. Auch die Rechenschafts- und Verwaltungsberichte erfüllen diesen Zweck gewöhnlich nicht, indem sie nur von einem Organ an das andere und nicht an den allgemeinen Willen gehen.

f. Sie hat sich entweder im Zusammenhang mit den bis jetzt behandelten Rücksichten oder auf eine sonstige Weise über gegebene historische Verhältnisse auszusprechen, über Institute, die von frühern Zeiten den unserigen überliefert worden sind, wie z. B. über die Zünfte, Gemeinden, die Kirche mit einzelnen Anstalten, Familieninstitute, Belästigungen 2c.; ja es wird, da wir auf gegebenen Verhältnissen stehen, die hauptsächlichste Aufgabe des Staatsmannes sein, dieselben in Verbindung mit dem allgemeinen souverainen Willen zum Wohle des Staates und der Einzelnen richtig zu behandeln. Namentlich darf man nie vergessen, welchen Einfluß diese historischen Verhältnisse auf die einzelnen Bürger und durch diese auf den allgemeinen Willen haben können.

Erst wenn sich die Bürger in diesen Rücksichten ausgesprochen haben, kann man sagen, daß sie sich zum Staate, zu einem festen Zustande konstituirt haben; ohne dies haben sie ein Gebäude errichtet, das allen Winden und Erdbeben preisgegeben ist. Die Geschichte dieses Jahrhunderts und namentlich die Verfassungsgeschichte Frankreichs, Deutschlands und der Schweiz bestätigt mit ihren Verfassungen dies vollkommen [50]).

---

[50]) Unsere Schweizerverfassungen, welche nach den Bewegungen des Jahres 1830 aufgestellt worden sind, handeln fast nur vom allgemeinen Willen durch die Volkssouverainetät und von den Organen derselben. Der Grund lag darin, weil man gegen die frühere Stadt- und Junkerherrschaft die Souverainetät des Volkes,

Neben dieser unserer bestimmten Auffassung über die Konstituirung des Staates, über die Uebereinstimmung der Bürger, über die Auffassung der Uebereinstimmung als eines Vertragsverhältnisses muß noch die Ansicht derjenigen beleuchtet werden, welche in der Ver-

---

die politische Freiheit desselben zu erringen hatte. Die Aufstellung der drei Gewalten mit dem Grundsatze der Gewaltentrennung hatte zum Zwecke, die politische Freiheit zu garantiren. Erst die Verfassungen nach den Vierziger-Jahren giengen etwas weiter, setzten dem Staate bestimmte Aufgaben, behandelten die individuellen Rechte und setzten Garantien für dieselben fest. Mehrere nahmen viele Rücksicht auf bestehende historische Verhältnisse, indem sie deren Fortbestand garantirten oder sie aufhoben; ich erinnere an die Ablösung der Zehnten- und Bodenzinse, an die Aufhebung der Klöster in dem einen, an die Garantirung derselben im andern Kanton, an die Abschaffung der Zünfte in den meisten Kantonen, an die Erhaltung derselben im Kanton Basel-Stadt. — Gegenüber den ersten Verfassungen und ihren Gründern, die noch jetzt nicht über das formelle Staatsrecht mit der Organisation der Gewalten hinausgekommen sind, gegenüber so vielen Rechtslehrern auch in monarchischen Staaten verdient Stahl hervorgehoben zu werden, der die Verhältnisse bespricht, die in einer Verfassung des Staates behandelt werden müssen. Ohne die von ihm angegebenen Verhältnisse und die daraus gezogenen Folgerungen als maßgebend anerkennen zu wollen, führe ich seine Ansichten dennoch wörtlich an. Nach ihm hat die Verfassung zu ordnen:

1) die Herrschaft der allgemeinen (nationalen) Gemeinschaft des Staates als solchen, die Bestimmungen über Regierungsform, über Staatsgebiet, über Errichtung des Heeres, über die Grundeinrichtung der Gerichte und Behörden;
2) das Verhältniß des einzelnen Menschen zum Staate (die Bestimmungen über Indigenat, Staatsbürgerrecht, Auswanderungsrecht, die Garantien der persönlichen Freiheit und Berechtigung, als da sind Gewissensfreiheit, Habeas-Corpus-Akte u. s. w.);
3) die räumlichen und Berufsgemeinschaften (Bestimmungen über die Bildung der Gemeinden und Korporationen und ihre Stellung zum Staate, über Adel-, Bürger- und Bauernstand);
4) die religiöse Gemeinschaft in ihrem Verhältnisse zum Staate (Bestimmungen über Staatsreligion, Duldung, Anerkennung der Verfassung, der öffentlichen Kirchen, Schutz- und Aufsichtsrecht über die Kirche).

Gegenüber diesen von der Verfassung geordneten Zuständen und Einrichtungen stellt Stahl als eine andere Seite und Beziehung des Staates die Verwaltung auf, als die Herrschaft, welche vom Staate nach dem durch die Verfassung gegebenen Organe oder Gewalten über die menschlichen Zustände ausgeübt wird. Er sagt aber selbst: „Uebrigens sind Verfassung und Verwaltung nur zwei Seiten und Beziehungen in dem Dasein des Staates; sie sind nicht zwei völlig gesonderte Gebiete, sondern bei den meisten Verhältnissen gehen sie beide ohne bestimmte Gränze in einander über und durchdringen sich." Aus diesem Grunde und weil die Verwaltung speziell die Aufgabe hat, die dem Staate vorgesetzten Zwecke zu erfüllen, darf sie, wenigstens den bestimmenden Grundsätzen nach, nicht aus der Verfassungsurkunde wegbleiben. Diese muß den Weg bezeichnen, auf welchem die Verwaltung sich zu bewegen hat.

fassung eines Staates allerdings einen Vertrag sehen, nicht einen Vertrag der Bürger unter sich, sondern einen Vertrag zwischen der Regierung und dem Volke oder zwischen dem Fürsten mit dem Volke oder doch bestimmten Klassen desselben. Ohne ein Urtheil fällen zu wollen, glaube ich, haben bloß die Lehrer der konstitutionellen Monarchie Recht, indem bloß auf diese Weise eine Coexistenz des allgemeinen Willens des Volkes mit dem besondern des Fürsten nothwendig ist. Weil aber diese beiden Willen entweder beständig in Konflikt leben oder der eine dem andern nolens volens sich unterzieht, halte ich diese Staatsform für die gebrechlichste aller Staaten und muß Diejenigen als Idealisten, wenn nicht gar als Träumer ansehen, welche glauben, daß in der konstitutionellen Monarchie der Staat seine Vollendung erreicht habe. Bis dahin haben wir bloß gesehen, daß auch diese Vollendung eine Vollendung erhalten hat. Außer dem eigenthümlichen Verhältnisse der konstitutionellen Monarchie kann aber von einem Vertrage keine Rede sein. Es gibt im Staate, nachdem er konstituirt ist, nur noch einen Willen, den allgemeinen, vom Volke ausgesprochenen, den die Regierung, ohne eigenen Willen zu haben, nur vollziehen muß. Ein Vertrag setzt aber wesentlich zwei gleichberechtigte Willen voraus.

II. Kennen wir jetzt die Bedeutung der Konstituirung und des Konstituirungsaktes im Allgemeinen, so sind speziell noch die schweizerischen Rechtsgrundsätze hierüber zu beleuchten.

Die demokratischen Kantone hatten schon frühe in ihren Landbüchern Grundsätze aufgestellt, die sehr scharf bewacht wurden und welche auf den gesammten Staatshaushalt und die aufgestellten Gewalten Bezug hatten. Zu einer allgemeinen Bedeutung für die Schweiz ist sowohl die Lehre von der Konstituirung des Staates als die Lehre von den Verfassungsurkunden mit der französischen Revolution gekommen. Es hat dieselbe uns auch eine Menge Verfassungen und Verfassungsprojekte gebracht, die aber keinen Bestand hatten namentlich weil sie die historischen Verhältnisse zu wenig beachteten. Die Mediationsverfassungen für den Bund und die Kantone waren die ersten, welche einen längern Bestand und größere Bedeutung erlangten. Sie wurden durch den Bundesvertrag vom 7. August 1815 verdrängt, der in seinem letzten Artikel (15) verlangte, daß die Kantonal-Verfassungen in's eidgenössische Archiv niedergelegt werden sollten. Sie wurden somit von da an vom positiven Rechte als Ur-

kunden über die Staatseinrichtungen und Grundsätze angesehen, für welche der Bund die Garantien übernommen hatte.

Die Art und Weise darzustellen, wie die Abfassung zur Niederlegung in's Archiv stattfand, die Art und Weise, wie der Staatshaushalt sich während der Restauration bewegte und wie regiert wurde, gehört der Geschichte an; das Recht muß sich mit den jetzigen Grundsätzen befassen.

Die Annahme der Verfassungen durch das Volk ist durch die Bundesverfassung allgemein gültig vorgeschrieben worden, indem nur unter dieser Bedingung die eidgenössische Garantie ausgesprochen wird. Namentlich ist auch die Bundesverfassung selber dem Volke vorgelegt und von fünfzehn und einem halben Kanton, welche zusammen eine Bevölkerung von 1,897,887 Seelen repräsentiren, angenommen worden. Daß die seit dem Erlaß der Bundesverfassung in den Kantonen aufgestellten Kantonalgrundgesetze vom Volke angenommen worden sind, geht aus dem Obigen hervor; in Bezug auf die Verfassungen, welche zur Zeit der Annahme der Bundesverfassung schon in Kraft bestanden, ist der Art. 4 der Uebergangsbestimmungen maßgebend, der sagt: „die im Eingange und in litt. c des Art. 6 der gegenwärtigen Bundesverfassung enthaltenen Bestimmungen finden auf die in Kraft bestehenden Verfassungen der Kantone keine Anwendung." Thatsächlich erzeigt sich, daß mit Ausnahme der Verfassung von Freiburg von 1847 alle andern Kantonalverfassungen von den betreffenden Völkerschaften angenommen worden waren, so daß man glauben sollte, die erwähnte Uebergangsbestimmung wäre nur wegen Freiburg gemacht worden, wenn nicht, was die Revision betrifft, andere Kantone die Revisionsbegehren durch das Volk ebenfalls beschränkt hätten.

Nach der allgemeinen Annahme durch das Volk ist der zweite Grundsatz, daß die Verfassungen jederzeit geändert werden können. Die Bundesverfassung spricht es in Art. 111 für sich selber aus und auch für die nach ihr zu erlassenden kantonalen Verfassungen, denen die eidgenössische Garantie nur zugesichert wird, „insofern sie revidirt werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt." Dieß ist wirklich der Fall in den Kantonen Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Freiburg, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Waadt und Wallis. Hievon muß nur Luzern besonders erwähnt werden, indem das Volk die Revision allerdings verlangen kann, zwar nicht jeder-

zeit, wohl aber alljährlich in eigenen Revisionsgemeinden, welche alle Jahre am letzten Sonntag im Oktober abgehalten werden sollen. Beschränkungen finden sich in den übrigen Kantonen, und zwar in verschiedener Weise. Zunächst verdienen die Kantone Erwähnung, in welchen das Volk berechtigt ist, das Begehren zu stellen, aber erst nach einer Anzahl Jahre, vom Erlaß der jetzt gültigen Verfassung an gerechnet. So im Kanton Zug, wo das Begehren nach 8 Jahren (von 1848 an gerechnet), im Kanton Neuenburg, wo es nach 9 Jahren (1848), und im Kanton Genf, wo es nach 15 Jahren, von 1849 an gezählt, gestellt werden darf. An sie schließen sich die Kantone an, in denen das Volk ein dießfälliges Begehren nicht stellen kann; es sind dies die Kantone Zürich, Basel-Stadt [51]). In beiden hat nur der Große Rath das Recht, eine Revision anzuordnen; er kann dieß aber jederzeit thun; in Basel muß die Frage nach einer Revision jedenfalls nach 10 Jahren, d. i. 1857, gestellt werden. (Siehe Note 51.)

Die dritte Seite, welche berücksichtigt werden muß, ist das Verfahren. Es bedarf zunächst eines Beschlusses, daß die Verfassung revidirt werden solle. Derselbe wird entweder vom Volke oder vom Großen Rathe, als dem Inhaber der Souverainetät, ausgesprochen. Nur vom Volke in den Kantonen Bern, Uri, Unterwalden, Glarus, Basel-Landschaft, Appenzell, St. Gallen, Aargau, Freiburg und Solothurn; in den beiden letztern jedoch ist zum Entscheid über die Vornahme von sog. Partial-Revisionen der gesetzgebende Körper von sich aus berechtigt. Nur vom Großen Rathe in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Waadt; mit dem Volke konkurrirend haben die gleichen Befugnisse die Bundesversammlung, die Großen Räthe in den Kantonen Luzern, Schwyz, Zug, Schaffhausen (in diesen Kantonen ist der Große Rath nur zur Partial-Revision von sich aus berechtigt), Graubünden, Thurgau, Wallis. Der Kanton Genf steht ganz eigen da; während das Volk nur nach 15 Jahren eine Revision beschließen kann, ist der Große Rath jederzeit hiezu berechtigt.

Die Schlußnahme, welche eine Verfassungsrevision bezweckt, kann angeregt werden durch das Volk, den Großen Rath und konkurrirend durch beide, wobei besonders zu bemerken ist, daß, wenn die Initiative vom Volke, d. h. von einer in der Verfassung vorgesehenen Anzahl stimmfähiger Bürger ausgeht, der Entscheid nicht vom

---

[51]) Seit dieses geschrieben wurde, hat Basel-Stadt die Verfassung revidirt; begreiflich muß sich die neue Verfassung den Vorschriften des Bundes anbequemen.

Großen Rathe, sondern vom Volke abhängt, indem die Frage diesem vorgelegt werden muß, während da, wo das Recht der Schlußnahme dem Großen Rathe zusteht, dieser auch die Initiative hiefür hat. Die Abstimmung über das Revisionsbegehren kann verlangt werden von 50,000 Bürgern für die Bundesverfassung, von einer bestimmten Anzahl Bürger oder auf dem Wege der gewöhnlichen Initiative bei den Landsgemeinden in den Kantonen Bern, Schwyz, Unterwalden, Freiburg, Solothurn, Basel-Landschaft, Aargau, Thurgau, Waadt, Wallis und Neuenburg; — nicht zu verwechseln mit den Kantonen, wo die Großen Räthe ausschließlich von sich aus die Revision vornehmen können, sind die Kantone Glarus, St. Gallen und Graubünden, deren Großen Räthe allein berechtigt sind, die Revisionsfrage dem Volke vorzulegen. In Konkurrenz mit dem Volke können die Revisionsfrage an das Volk zur Abstimmung bringen die Großen Räthe der Kantone Bern, Obwalden, Basel-Landschaft, Appenzell, Aargau und Neuenburg; ferners der eine der gesetzgebenden Räthe der Eidgenossenschaft, wenn der andere nicht zu seinem Revisionsantrage stimmen will. Daß die Großen Räthe, welche die Revisionsfrage an das Volk bringen müssen, wenn sie die Revision für geeignet halten, nicht mit denjenigen zu verwechseln sind, welche in Konkurrenz mit dem Volke von sich aus die Revision beschließen und ein Revisionsprojekt zur Annahme vorlegen können, versteht sich von selbst.

Viertens kann gefragt werden, eine Frage, die zu Zeiten die Gemüther ungewöhnlich stark in Anspruch nehmen kann, durch wen soll die Revision stattfinden: durch einen eigens hiezu gewählten Verfassungsrath oder durch die gewöhnliche Behörde des Volkes, durch den Großen Rath. Diese Frage ist nach dem Bisherigen so ziemlich beantwortet. Die gewöhnlichen gesetzgebenden Räthe des Bundes und der Kantone sind da kompetent, wo sie die Vornahme der Revision entweder einzig von sich aus oder in Konkurrenz mit dem Volke beschließen können. Anders gestaltet sich die Sache da, wo die Abstimmung, daß eine Revision stattfinden müsse, durch das Volk geschehen ist. In den Landsgemeindkantonen steht die Entscheidung hierüber auch dem Volke zu, das die bestehenden Räthe mit der Sache betrauen oder eigene hiefür wählen kann. In den andern Kantonen ist die Frage in den wirklich bestehenden Verfassungen vorgesehen, und zwar auf zweifache Weise. Entweder sind, wenn das Volk die Revision beschlossen hat, Verfassungsräthe zu wählen, oder das Volk

hat zugleich darüber abzustimmen, ob es die Vornahme durch den Großen Rath wünsche oder durch Verfassungsräthe. Der Bund läßt in diesem Falle die gesetzgebenden Räthe neu wählen. Verfassungsräthe sind vorgeschrieben in den Kantonen Luzern, Schwyz, Schaffhausen, Freiburg, Solothurn und Genf; in Freiburg und Solothurn können Partialrevisionen jedoch auch vom gesetzgebenden Körper vorgenommen werden. Der Abstimmung wird die Frage nach der revidirenden Behörde unterworfen in den Kantonen Bern, Obwalden, Basel-Landschaft, Aargau, Neuenburg, Wallis, im Kanton Thurgau, wenn nach einer Epoche von 9 Jahren die Revisionsfrage ex officio dem Volke vorgelegt und bejaht worden ist.

Wir wollen jetzt die Verfassungsräthe und die Großen Räthe, wer sie immer auch sein mögen, berathen lassen; die letzte und Hauptfrage ist die: können dieselben an die Stelle der bestehenden Verfassungen oder einzelner Abtheilungen derselben von sich aus rechtsgültige Bestimmungen, welche für das Volk Norm bilden, aufstellen? Die Antwort ist nein; diese revidirten Grundgesetze sind der Garantie des Bundes unterworfen, und diese wird, wie wir gesehen haben, nur ertheilt, wenn die Mehrheit der Bürger das neue Projekt angenommen hatte.

III. Es ist hier der Ort, von einer Lehre zu sprechen, die sonst als eine allgemeine vorausgeschickt wird, von den Quellen des Staatsrechtes. Aus ihnen werden die Bestimmungen abgeleitet, die für die Ordnung und Leitung des Staates maßgebend sind, und zwar mit dem Anspruche auf Gültigkeit.

Aus unserer bisherigen Auseinandersetzung haben wir Recht und Staat und die Konstituirung des letztern kennen gelernt, und es scheint uns daher eine leichte Frage zu sein, woher die Bestimmungen, welche das staatliche Zusammenleben der Menschen ordnen und leiten sollen, kommen? Unbedingt vom Willen des Volkes und von den durch dasselbe niedergesetzten Organen innerhalb ihrer Machtvollkommenheit; es sind dieß die Gesetze und in sehr beschränktem Maße die Verordnungen, indem ihre (der Verordnungen) Rechtskraft durch den Inhalt der Gesetze bedingt ist.

Dagegen finden wir in allen Lehrbüchern des Staatsrechtes noch weitläufige Abhandlungen über noch andere Quellen des Staatsrechtes. Als solche werden bezeichnet der Vertrag, das Herkommen oder der Besitz, die Natur der Sache, das Natur- oder Vernunftrecht

und die Rechtswissenschaft. Zur Berichtigung vieler Irrthümer muß hier eine kurze Auseinandersetzung folgen.

Vor Allem ist es klar, daß ein großer Unterschied besteht zwischen dem Rechte eines Volkes, das in voller Lebenskraft dasteht, durch tägliche Gebote und Handlungen von seiner Rechtsansicht Zeugniß giebt, und einem Rechte, das als das Produkt eines ausgestorbenen Volkes auf die Gegenwart übergegangen ist. Es ist dieß namentlich mit dem römischen Rechte und zwar nicht bloß mit dem Privatrechte der Fall, indem es in Deutschland noch Stubengelehrte genug gibt, welche selbst das Staats- und das Strafrecht in den staatlichen Verhältnissen als gültig auf das Gebiet der Gegenwart hinüberziehen wollen. Das römische Recht ist das gemeine Recht, dem seine Evangelisten den Anspruch auf allgemeine Gültigkeit beilegen. Da kein Vernunftwesen, kein Volk, überhaupt keine staatliche Bildung mehr Zeugniß giebt von diesem Rechte, sowie z. B. auch vom Lehenrechte, vom Rechte des Sachsen- und Schwabenspiegels, so ist es nothwendig geworden, nach den Medien zu fragen, aus welchen das doch gültige Recht erkannt werden könne. Man führte die Rechtsbücher Justinians, Gewohnheit, die Wissenschaft und noch vieles Andere an, über das ein Lehrer des sogeheißenen gemeinen Civilrechtes sich mit vielen Freuden verbreiten wird. Aus diesem Gebiete ist die Frage in das Staatsrecht übergegangen und namentlich von Solchen weitläufig behandelt worden, welche die Jetztzeit von der Rechtsbildung ausschließen wollen und auf die überkommenen Ansichten der Vergangenheit, vorzüglich in deren Einrichtungen, die als gültige angesehen werden, hinweisen.

1. Was zunächst den Vertrag betrifft, so haben wir uns bei den individuellen Rechten darüber ausgesprochen, inwiefern dieselben als auf Vertrag beruhend angesehen werden können. Außerhalb dieses Gebietes giebt es im schweizerischen Staatsrechte keine Bestimmung, die ihre Gültigkeit auf den Vertrag stützen könnte. In monarchischen Staaten, wo noch Stände und Korporationen mit besonderen politischen Ansprüchen auftreten, sei es gegenüber dem Gesammtstaat, sei es in den Verhältnissen zum Oberhaupt, in monarchischen Staaten, wiederhole ich, wo das Oberhaupt souverain sein und den Staat seiner Souverainetät unterordnen will, in den monarchischen Staaten, wo der Staat durch Kammern gegenüber einem Oberhaupt vertreten sein soll, sollen besonders in der Neuzeit die sog. „Vereinbarungen" ganz bedeutende Rechtsquellen gewesen

sein. Das kann das Schweizervolk aber wenig interessiren; will es aber dennoch Antheil nehmen an der Quelle der Vereinbarungen, so wähle es ein Lehrbuch der Geschichte seit 1815 [52]); das Resultat dieser Ansichten und Vereinbarungen war aber ein solches, daß die Schweiz, welche so viele deutsche Machthaber und Gelehrte so gerne maßregeln möchten, über die Anarchie lachen konnte, welche jenseits des Rheines der Köpfe unserer lieben Nachbarn sich bemächtigt hatte.

Dagegen ist und bleibt der Vertrag eine wesentliche Rechtsquelle für das Bundes- und das Völkerrecht. In jenem ist es ganz besonders das Konkordatenrecht. Seine Bedeutung ist seit der neuen Bundesverfassung geschwunden in all' den Punkten, über welche der Bund und nicht mehr die Kantone die Entscheidung haben. Daher ist seine Gültigkeit für die Vergangenheit geblieben da, wo die Souverainetät der Kantone nicht beschränkt worden ist und da, wo es auch für die Zukunft zur weitern Rechtsquelle werden kann. Der Art. 7 der Bundesverfassung giebt hiezu die Richtschnur. Er giebt das Gebiet an, worüber Verkommnisse abgeschlossen werden können, zugleich aber auch die Vorschrift, unter welcher allein sie zur exekutorischen Gültigkeit gelangen; sie müssen nämlich der Bundesbehörde zur Einsicht vorgelegt werden, die die Vollziehung von Bestimmungen, welche etwas dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten, verhindern kann.

2. Eine ganz besondere Ovation hat das Herkommen erhalten, sei es, daß es sich auf die Gewohnheit, den Gebrauch oder den Besitzstand stütze. Für unser Staatsrecht können wir ihm eine Bedeutung aber nur soweit einräumen, als es von der im Staate geltenden Souverainetät anerkannt wird. Unsere Schweizerverfassungen enthalten daher die Bestimmung, daß diese oder jene Gesetze und Verordnungen in Rechtskraft bestehen sollen. Nach meiner Ansicht ist es aber eine irrige Anwendung, wenn ohne diese Anerkennung Gesetze, namentlich Polizeigesetze, die vor 1830 her datiren, zur Entscheidung angerufen werden. Solchen, welche eben gegen die Volkssouverainetät erlassen worden sind, fehlt ja jetzt jede ratio legis. Wer sie anwenden will, dem fehlt sicherlich jede ratio **hominis**.

3. Ueber die Natur der Sache sagt Stahl sehr richtig, daß durch diese kein Recht begründet wird. Mit jenem Ausdruck werden

[52]) Z. B. v. Rotteck, Hagen, Gervinus, Wirth.

nur die faktischen Verhältnisse beleuchtet und durch sie Anhaltspunkte gegeben, auf welche die Anwendung des Rechts stattfindet. Daß sie aber als Anhaltspunkte dienen können, setzt eine scharfe Erkenntniß des Rechtes voraus, der Art, daß bei der Kenntniß der Thatsachen sogleich der Schluß auf die Anwendung des Rechtes gezogen werden kann.

4. Der Streit über die Gültigkeit oder die Anwendbarkeit des Natur- oder Vernunftrechtes ist ein bald beseitigter. Ich halte dafür, daß aus seinen Anleitungen durch den Willen des Volkes positives Recht geschaffen werden soll, daß es ein Movens ist zur Erstellung bestimmter Institutionen, ein Fingerzeig für die Gesetzgeber. Als subsidiäre Rechtsquelle kann es nur da angesehen werden, wo der Entscheid über eine bestimmte Sache in das Ermessen des Richters gelegt wird. Ueberhaupt ist es gut, wenn man die beiden Ausdrücke Vernunft und Recht scharf in's Auge faßt; was von der Vernunft als geboten erscheint, hat deßhalb noch keine Rechtskraft. Der Wille, die Willensfreiheit des Volkes, die, welche den Staat konstituirt hat, ist die wahre Quelle. „Das ist erst Sache" — sagt Stahl — „der Freiheit des Volkes, die Ideen seines Rechtsbewußtseins zu individualisiren (präzisiren), sie in bestimmter Gestalt je nach der Eigenthümlichkeit seines Geistes und seiner Zustände zu verwirklichen, und erst dadurch werden sie zum Rechte, d. i. zu Normen, nach welchen Lebensverhältnisse geordnet und gerichtet werden können. Der Inhalt des Rechts hat deßwegen ein vernünftig nothwendiges Moment an den Rechtsideen und ein positives an ihrer Individualisirung, in welcher sie das Volk in seinem Leben verwirklicht. Keines aber dieser Momente kann bestehen ohne das andere." Mich freut es allemal, wenn ich in den gesetzgebenden Versammlungen von den Postulaten des Vernunftrechtes sprechen höre; dagegen überfallen mich Zweifel über die Gerechtigkeit des Sprechenden, wenn vor Gericht positiven Sätzen der Gesetzgebung gegenüber das Vernunftrecht geltend gemacht werden will. Auf dem Gebiete des Staatsrechtes und namentlich des schweizerischen Staatsrechtes, wo das Individuum zur Geltendmachung seiner Ansichten berufen ist, hat es deßhalb große praktische Bedeutung, indem die Ansichten, welche sich aussprechen und sich aussprechen dürfen, auf das Vernunftrecht sich stützen.

Stahl hat daher jedenfalls Recht, wenn er das Moment der Verwirklichung als Element des Rechtes geltend macht, vorzüglich, wenn bestimmte Ansprüche gestellt werden wollen, gegenüber

welchen aber sich Niemand für verpflichtet hält. Es gehört hiezu immer eine Uebereinstimmung dieser oder anderer Art. Dagegen fehlt er, wenn er die Willkür oder die Annahme durch die Menschen ganz ausschließen will und Alles aus der Nothwendigkeit des Ethos ableitet, ein Schlagwort, das in meinen Angen gerade das bedeutet, was in den Augen des Herrn Stahl das Wort: „Naturrecht"; — und er fehlt wiederum, wenn er der bloßen äußerlichen Erscheinung die Gültigkeit von Recht beilegen will. „Keines dieser Momente — der Rechtsidee und der Individualisirung — kann ohne das andere bestehen," hat er ja eben selbst gesagt, und man muß nur bedauern, daß er diesen gewiß sehr richtigen Satz, den er allgemein vom Recht aufstellt, vergißt, wenn er die einzelnen im Staate wirklich bestehenden Institutionen berührt.

5. Was vom Vernunftrecht gesagt worden ist, gilt in vieler Beziehung auch von der Wissenschaft. Sie ist entweder die Trägerin des Vernunftrechtes, und dann hat sie gerade die Gültigkeit wie dieses, oder aber sie bringt zur Kenntniß, was Recht ist, und dann hat sie in der Praxis, im Staate Bedeutung eben deßhalb, weil sie das aus andern Gründen, z. B. durch Gesetz, Vertrag oder Herkommen geltende Recht zur Kenntniß bringt. In der Vermittlung des Naturrechtes, in der Aufweisung des positiven Rechtes, in der Beleuchtung der faktischen Verhältnisse hat sie ihre Bedeutung. Sie gewinnt überdieß, wenn sie nicht als eigentliches Vernunftrecht, sondern als Rechtsphilosophie und Politik die Stimme erhebt. Als Rechtsphilosophie wird sie die in den bestehenden Verhältnissen ruhenden Rechtsideen aufdecken und mit ihnen sowohl zur Erläuterung vieler Ansichten als zur Ergänzung vieler Lücken dienen. Sie hat aber auch hier nicht mehr verpflichtenden Grund als das Vernunftrecht, indem die a posteriori in bestehende Verhältnisse getragene oder aus ihnen gefundene Rechtsidee immer selbst wieder von dem Vernunftrecht in Frage gezogen werden kann. Ueberall entscheidet für die positive Anwendung der Wille Derjenigen, welche einen Staat konstituirt haben, und das ist eben eine der wichtigsten Aufgaben im Staate, solche Einrichtungen von Anfang zu halten, daß mittels ihnen die Konstituenten des Staates ihren Willen äußern können. Das folgende Kapitel soll zeigen, inwiefern dieß in der Schweiz der Fall ist.

IV. Bevor wir jedoch auf dasselbe übergehen, muß hervorgehoben werden, daß für das Staatsrecht die angegebenen drei Momente: Land und Volk, ein bestimmter Zweck und die Konstituirung

nicht genügen, um darnach die geschichtliche Bedeutung eines Staates zu bemessen. Es dürfte genügen, so lange ein Volk in keiner Berührung mit andern wäre; es sind aber noch andere Verhältnisse zu berücksichtigen, wenn man die jetzigen Erscheinungen von vielen staatlichen Gebilden betrachtet.

Schon das Staatsrecht an sich legt dem Staate eine Menge Merkmale und Befugnisse: das Gesetzgebungsrecht, Hoheitsrechte mit verschiedenen Namen, Rechte für die Entwicklung der Kulturverhältnisse bei, so daß die Fragen entstehen, ob dieselben für die Existenz eines Staates nothwendig seien oder ob man nach denselben die Bedeutung eines Staates erkennen könne.

Noch weiter geht das Völkerrecht, indem es für die Souverainetät des Staates bestimmte Grundsätze aufstellt, daraus die Rechte der Selbsterhaltung, der Unabhängigkeit, der Gleichheit ableitet, das Recht zu Verträgen, zu Unterhandlungen durch Gesandte, zur Kriegsführung, zur Neutralität und zu Friedensschlüssen aufstellt. Die eben gestellten Fragen kehren, von dieser Seite betrachtet, in verstärkter Weise wieder.

Wir dürfen denselben nicht aus dem Wege gehen, sondern müssen sie einläßlich behandeln. Dagegen beschränken wir uns hier darauf, diese Fragen und diese Rücksichten angedeutet zu haben; ihre Erörterung ist da am Orte, wo wir die Stellung der Schweiz zum Auslande, die Stellung des Bundes zu den Kantonen, namentlich die Stellung der Bundesprärogativen zu der Kantonalsouverainetät behandeln werden.

Zweiter Theil.

Die Funktionen des Staates.

Das Staatsleben.

Das eigentliche Kriterium, nach welchem das Staatsleben behandelt werden sollte, wäre unzweifelhaft die Erfüllung der dem Staat vorgesetzten Aufgabe, die Realisirung seiner Zwecke. Weil aber dieß in einzelnen Punkten der Gegenstand besonderer Wissenschaften ist, wie der Politik, des Verwaltungsrechtes, der Nationalökonomie, so wollen wir den mehr formellen Gesichtspunkt der Staatsgewalten beibehalten. Wir werden dabei noch von andern Rücksichten geleitet, einmal, weil es sich nicht um die Gründung eines Staatsrechtes auf ganz neuen Basen, sondern um die Schaffung eines Werkes handelt, das einem über andere Staaten als ebenbürtig an die Seite gestellt werden kann, und dann, weil ich bei der Regierungsgewalt, der die unmittelbare Vollziehung und Erfüllung der Staatsaufgabe zukommt, Einzelnes beleuchten werde. Das aber wiederhole ich hier dem geneigten Leser ausdrücklich, daß er über der Form der Staatsgewalten die Aufgabe des Staates und die durch dasselbe bedingte Staatsleben nicht vergesse; ich beginne die Darstellung desselben mit dem Urquell aller Thätigkeit, der Volkssouveraineität.

Viertes Kapitel.

Die Volkssouverainetät.

Auf der Volkssouverainetät beruht der ganze republikanische Staatsorganismus; die Lehre von derselben gehört daher zu den wichtigsten im Staatsrechte und verlangt überdieß auch deßhalb eine einläßliche Beleuchtung, weil so viele, ja ich darf fast sagen die meisten Staatsrechtslehrer dieselbe mit ihren a priori geschaffenen Anschauungsweisen und Irrthümern und mit Gewaltthätigkeiten, welche die Geschichte nicht nur aus dem Fürsten-, sondern auch aus dem Volksleben aufweist, verunstaltet haben.

Die Lehre von der Volkssouverainetät ist wesentlich eine praktische und kann weder mit Theorien erweitert noch mit diplomatischen Kunstgriffen geschmälert werden; die Volkssouverainetät ist wesentlich deren Ausübung und Geltendmachung im jeweiligen positiven Rechte; sie ist keine andere, als wie die ersten Zeugen des positiven Rechtes, die Verfassungen sie nachweisen; sie wird daher von allgemeinen Lehren nie erfaßt. Denn obschon das Alterthum und das Mittelalter ihre Republiken und Bürger mit dem Einflusse auf die Staatsleitung hatten, so ist doch die Volkssouverainetät, welche sich in unserm Staatswesen zeigt, sowohl wegen des Inhaltes des Begriffes als auch wegen des erweiterten Umfanges des Begriffes „Volk" eine neue Lehre, deren Anfänge und vereinzelte Spuren sich erst in der neuen Geschichte und nicht in allgemeinen Erscheinungen zeigen.

Die Volkssouverainetät wie die Lehre davon sind noch jung und haben noch lange nicht die Entwicklung erreicht, die ihnen nach dem Gange der Geschichte voraussichtlich angewiesen ist. Deßhalb darf man dieselbe nicht nach allgemein gültigen Gesetzen beurtheilen wollen, sondern muß jeder Erscheinung, wo sie sich zeigt, im Ringen mit entgegengesetzten Elementen, einen eigenen besondern Werth beilegen. Deßhalb müssen wir, wenn wir auch eine wissenschaftliche Begründung mit allgemeinerer Gültigkeit der Lehre versuchen, ganz besonders auf die von einander abweichenden Erscheinungen unserer Schweizerstaaten Rücksicht nehmen. Diesen Theil aber vorausschicken, um daraus dann allgemeine Lehren zu abstrahiren, hieße in zweifacher Hinsicht einen Irrthum begehen, einmal, weil die Volkssouverainetät geschichtlich nicht bloß für die Schweiz Gültigkeit hat und hatte und dann, weil es der Entwicklung Eintrag thun müßte,

wollte man auf historisch ganz jungen Thatsachen für die Zukunft bindende Normen aufstellen. Vor solchen Anmaßungen, welche aber viele unserer abgelebten Staatsmänner, die durch die Volkssouverainetät zu Bedeutung gekommen sind, auf ekelhafte Weise zur Schau tragen, möge mich eine weise Muse gütig bewahren.

I. Wir haben oben gesehen, daß auf dem Bewußtsein der Zusammengehörigkeit die starke Einheit eines Volkes beruhe und daß auf das zusammenhaltende Volk der Staat sich stütze. Deßhalb können wir, wenn es sich von dem Begriffe der Souverainetät handelt, Denjenigen nicht beistimmen, welche sagen, daß sie die oberste Staatsgewalt oder Staatsmacht sei oder bedeute, weil einerseits diese Begriffe als solche sich auf die Souverainetät stützen, uns zudem noch unbekannt sind, und weil andererseits damit nichts als eine Worterklärung gegeben wird, die nicht umfassend genug und daher für die Wissenschaft gar kein Gewinn ist. Ich meinerseits bin daher geneigt, in der Souverainetät zweierlei zu finden: zunächst das Recht — dieß ist uns ein bekannter Begriff —, über alle staatlichen Verhältnisse endgültige Entschlüsse fassen zu können, und zweitens die Macht, den Entschlüssen Vollziehung zu geben. Wo diese beiden Momente nicht auf einen Punkt vereinigt sind, da ist keine Souverainetät, sondern ein immerdauernder Kampf von rechtlichen und faktischen Verhältnissen vorhanden, ein Kampf, wie er nach meiner Auffassungsweise in den konstitutionellen Monarchieen geführt wird und der damit endet, daß die beiden Momente wieder vereinigt werden.

Als Recht des endgültigen Entscheides ist sein erstes Merkmal die Ausschließlichkeit und daraus folgen die weitern Ansprüche auf Anerkennung und Unabhängigkeit, die Befugniß, die Staatsform nach Belieben zu ändern und alle Verfügungen zu treffen, welche das Zusammenleben der Staatsglieder bestimmen, und endlich die Unverantwortlichkeit für die Art und Weise, nach welcher dieses Recht geübt wird. Der Entscheid der Frage, inwiefern es beschränkt sei, ist ein ziemlich gefährlicher und muß nach zwei Richtungen gegeben werden. Handelt es sich um noch andere Staaten, so ist der Entscheid bereits kein staatsrechtlicher mehr, sondern betrifft das Völkerrecht. Bis aber dieses seine Ansprüche begründet hat, steht dem einzelnen Staate auf seinem Territorium — und dieß haben wir ja mit dem Volke als die Grundlage des Staates nachgewiesen — das Recht der unbeschränktesten, eben weil es ausschließlich ist, Verfügung zu.

Handelt es sich dagegen um die einzelnen das Volk bildenden Individuen, so finden wir den Maßstab dieses Rechtes im Staatszweck; für diesen ist die Souverainetät und sie ist ja ein staats- und kein privatrechtlicher Begriff, deßhalb ebenfalls unbeschränkt. Bis zu diesem Zwecke, der ja sehr durch die Individuen als selbstständige Größen bestimmt wird, ist die Erhaltung der Privatwillen die einzige Schranke der Souverainetät; ja es wird ein wichtiger Akt der letztern sein, zu erklären, daß sie die Privatwillen auch erhalten wolle. Und wenn diese Schranke der Form nach auch sehr wenig bemerkbar sein wird, so zeigt sie sich mit um so größerer Kraft in den Rechten, welche die einzelnen Glieder des Volkes in ihrer Gesammtheit als individuelle beanspruchen. Eine faktisch mögliche Unterdrückung durch den Gebrauch der Gewalt kann wegen der Verletzung aller Interessen nur auf kurze Zeit Bestand haben. Ueber die Natur der Schranken sagt Stahl sehr richtig, daß dieselben nur in der Enthaltung von gewissen Verfügungen bestehen. „Der Souverain selbst kann aber zu Nichts gezwungen werden und nie kann es eine Gewalt neben dem Souverain geben, die positiv etwas für das Ganze des Staates bewirken könnte;" namentlich hebt er noch hervor, daß auch die Richter bei ihrer unabhängigen Stellung durchaus kein Recht auf die Festsetzung einer bestimmten Norm im Staate haben, sondern höchstens eine rechtsverletzende Verfügung vernichten können.

Ist das erste Merkmal des Rechtes dessen Ausschließlichkeit, so ist das erste Merkmal, ja ich sage das nothwendigste der Macht deren Gebrauch. Man kann sicher sein, daß, wenn nicht der Berechtigte vom Rechte Gebrauch macht, ein Unberechtigter es thut, und dieß ist das Gefährliche in repräsentativen Staaten, daß bei dem so seltenen Gebrauch gar zu sehr vergessen wird, wem das Recht zusteht. Es entstehen daraus die sich immer zeigenden Mißbräuche und Reibereien zwischen dem Volk und der Regierung, ähnlich wie in konstitutionellen Königreichen zwischen den Kammern und dem Monarchen. Stahl sagt daher sehr richtig: „Die Souverainetät ist die erste, ursächliche und oberste Gewalt, die alle Organe und Verrichtungen bedingt und umschließt, sie alle entweder positiv bestimmt oder doch wenigstens negativ begränzt." Das ungemein wichtige und wesentliche Moment der Ursächlichkeit gegenüber andern, in dieser oder jener Richtung hochstehenden Gewalten wird noch besonders hervorgehoben: „Die Souverainetät ist also nicht bloß die oberste Gewalt, die höhere Macht über der andern (das wäre z. B. auch das Obergericht über

dem Untergericht, der Bund über den Bundesstaaten), sondern auch die ursächliche Gewalt, welche die andern bedingt und bestimmt [53])." Für die Handlungen des Staates reihen sich hieran die bedeutendsten Konsequenzen, als der Inbegriff nicht des bloßen ruhenden Rechtes, sondern der mächtigen Ausübung. Stahl, der zwar schon eine bestimmte Person als Träger der Souverainetät im Auge hat, während wir uns einstweilen auf die Entwicklung des Begriffes beschränken und die Frage: wer ist denn der Souverain, noch nicht in die Erörterung gezogen haben, fährt weiter: „Die Souverainetät ist der Herrscherwille, der im ganzen Bereiche des Staates gegenwärtig und wirksam ist, seine innerste Persönlichkeit. Der Souverain repräsentirt deßhalb den Staat nach innen und außen. Er allein veranlaßt alle Verrichtungen der Staatsgewalt und ernennt deßhalb die Organe, wenigstens die obersten für dieselben; er allein ertheilt ihnen die Geltung und Autorität; er führt die oberste Aufsicht über sie. Er bestimmt aber nicht minder auch den Inhalt derselben, so weit ihm nicht besondere Schranken gesetzt sind. Eine Souverainetät, die in der leeren Macht der formalen Veranlassung und Autorisirung bestände (z. B. Sieyes' Großwähler des Reichs) ist ein Unding, gleichwie ein Wille, der nichts Bestimmtes wollen könnte." — Den gewöhnlichen Einrichtungen nahe gebracht heißt dieses, daß der Souverain den Staatsorganismus mit seinen Gewalten und Kontrolen festzusetzen hat, was gewöhnlich den Inhalt der Verfassungen bildet, in der Folge aber sich mit diesem einmaligen Willensakte nicht begnügt, sondern auf die eine oder andere Weise, sei es durch positive Mitwirkung, sei es durch Zustimmung, sei es durch Wahlen an der Ausübung der Gewalten selbst, Antheil nimmt. Ueber Alles übt er ein fortwährendes Aufsichtsrecht, das auf diesem Gebiete speziell dahin gehen wird, daß die zur Ausübung der Gewalten bezeichneten Vertrauensmänner und Beamten, unterstützt eben von ihrer Gewalt, sich nicht die Souverainetät oder einzelne bestimmte Rechte der Souverainetät beilegen. Der Mangel dieser Aufsicht bewirkt, daß Republiken, vorzüglich Demokratien, so leicht zu andern Regierungsformen, z. B. zur Aristokratie, selbst zur Monarchie ausarten. Einige in ungedruckten Chroniken aufgezeichnete Verhandlungen von

[53]) Die Erinnerung hieran ist namentlich auch in der Schweiz an ihrem Platze, indem die Obergerichte vieler Kantone in einer Anwandlung justinianischen Dünkels ihre Stellung vergessen und sich zu Souverainen aufwerfen möchten.

Landsgemeinden unserer demokratischen Kantone, es sind mir vorzugsweise solche aus Appenzell A. Rh. bekannt, weisen nach, mit welchem Scharfsinne und mit welcher Eifersucht die souverainen Landsgemeinden über ihre Rechte wachten; alle versuchten Künste der Diplomatie sind daran gescheitert.

Dieß genügt für die allgemeine Lehre des Souverainetätsbegriffes. Die Frage, wem die Souverainetät zustehe, wurde von Alters her so wichtig angesehen, daß danach die Eintheilung der Staatsformen in monarchische, aristokratische und demokratische festgesetzt wurde. Ohne auf die Erörterungen, welche sich an diese Eintheilung knüpfen, einzugehen, stellen wir die Grundlage unseres Staatsrechtes auf: die Souverainetät steht dem Volke zu, in welcher Weise wollen wir unter II. behandeln; hier müssen über die Volkssouverainetät einige allgemeine Gedanken beleuchtet werden, die zunächst durch die irrige Auffassung einiger Staatsrechtslehrer veranlaßt sind.

Man fragt sich, ob die Souverainetät oberhalb des Volkes stehe, so daß dieses sich unterwerfen müsse oder ob das Volk das Recht der Souverainetät unter sich habe und nach Willkür von demselben Gebrauch mache, mit andern Worten, man fragt sich, welcher Begriff der allgemeine, welcher der untergeordnete sei. Nach unserer Ansicht ist diese Frage eine solche, die einen Grammatiker zieren würde, wenn man ihn nach Bestimmungs- und Grundwort im zusammengesetzten Worte „Gartenthüre“ fragen würde. Die Volkssouverainetät läßt errathen, daß es noch andere Souverainetäten gebe, dieselbe hier aber dem Volke zustehe. Und wie überhaupt ein Recht keine Bedeutung hat ohne einen Berechtigten, so namentlich hier. Es hängt vom Willen des Berechtigten ab, in welchem Umfange er von seinem Rechte Gebrauch machen wolle; der Berechtigte ist nicht für das Recht, sondern dieses umgekehrt für jenen geschaffen. Und da gerade das Souverainetätsrecht seine größte Bedeutung in der Ausübung hat und innerhalb seiner Schranken kein höheres über sich kennt, so folgt nothwendig, daß der einzige Bestimmungsgrund der Wille des Volkes ist. Theilt ja das Volk dieses Recht mit Niemand anderm! Ja ich sage: die Souverainetät ist ein vom Volke geschaffenes und für sich geschaffenes und in Anspruch genommenes Recht. Und wenn man nach formal logischen Regeln das Volk dem Souverainetätsbegriffe unterordnen wollte, so ergiebt sich das Unrichtige dieser Operation aus der Natur der Sache. Ein höchstes, von Jemand geschaf-

fenes und selbst ausgeübtes Recht, liege darin was da wolle, ist dem Berechtigten unterworfen, das Volk übt dasselbe in seinem vollen Inhalt nach Willkür aus.

Man wird dadurch auf den andern Gesichtspunkt hingetrieben, daß das Recht kein bestimmtes, sondern ein solches sei, woran der Berechtigte nach Belieben mehren oder mindern könne, denn wäre dieß nicht der Fall, so wäre ja der Berechtigte gebunden und das Volk der Souverainetät untergeordnet. Wir müssen das Erstere bis auf einen gewissen Grad bejahen, dem Umfange nach nämlich; auf den Gebieten, für welche die Souverainetät als Gesammtheitsrecht, d. h. als ein solches, welches gegen eine Gesammtheit geltend gemacht wird, zugelassen ist, hängt es vom Willen des Berechtigten ab, in welchem Umfange er Gebrauch machen, d. h. das Recht selbst ausdehnen wolle, indem Recht und Gebrauch nahe zusammenfallende Begriffe sind. Auf den Gebieten aber, wo das Staatsrecht nicht zugelassen ist, hat es gar keine Macht.

Wer bezeichnet aber diese Gebiete? Das Volk als Einzelwillen gegenüber der Gesammtheit! Es mag freilich sonderbar klingen, daß das Volk selbst beschränkend und beschränkt sein soll. Man vergesse jedoch nie die Vielheit der Glieder eines Volkes und deren Leitung nicht nur durch die verschiedenen Interessen, sondern auch durch die Vernunft. Diese gibt den Einzelnen eine Widerstandsfähigkeit, gegen welche ganze Volksmassen nichts vermögen, welche den Tod bringen, aber sonst nicht brechen können. Auch Emil de Girardin vergißt dieses, wenn er unbedingt alle Schranken fallen und das Volk nach Belieben Entschließungen nach allen Gebieten fassen läßt. Es verdient ferner ganz besonders in Erwägung gezogen zu werden, daß die Souverainetät einer Gesammtheit übertragen ist, die aus Einzelnen besteht, aber aus einzelnen Berechtigten, denen einzelne Unberechtigte, die aber nichtsdestoweniger zum Volke gehören, gegenüber stehen. Diese sind dadurch, daß sie nicht Antheilhaber an der Souverainetät sind, keineswegs rechtlos, sondern verlangen volle Berücksichtigung. Und gerade in den außerhalb der Souverainetät, außerhalb den politischen, liegenden Rechten zeigt sich eine Schranke für die Willkür: die Berücksichtigung der Interessen Aller, die sonst in den Fall kämen, mit der Unvernunft die Stimme der Vernunft zu wecken. Und einen Augenblick den Fall gesetzt, daß Alles, was in einem Volke lebt, Kinder, Weiber, solche, welche ihrer Ehren verlustig sind, mitsprechen würde zur Organisation des Staates: würde

hier das Recht nicht unbeschränkt sein? Die Leitung, das Faktische würde großen Einfluß ausüben, sonst aber würde die gegenseitige Zerstörung nothwendig zu Gedanken führen, welche die Erhaltung der Nation und der Einzelnen bezwecken würden. Und in diesem Selbsterhaltungstrieb von Allen und Einzelnen liegt die Schranke der Souverainetät oder, besser gesagt, das Gegengewicht gegen den unmäßigen Gebrauch.

Man hat deßhalb, weil die Weiber und Kinder und noch andere Individuen ausgeschlossen sind, Träger der Souverainetät sein zu können, den Begriff der Volkssouverainetät aufgeben zu müssen geglaubt und demselben die Nationalsouverainetät unterstellt, d. h. die Souverainetät der durch die Verfassung zur Ausübung der politischen Rechte zugelassenen Bürger. Allein man übersieht, daß man dadurch nichts gewinnt, als daß man die Frage weiter schiebt, nämlich zu der andern: steht die Verfassung über der Souverainetät, über den Bürgern? In Monarchien wird dieß bejaht und von da aus ist auch der erste Anstoß zum Begriff der Nationalsouverainetät gegeben worden. Die Konstitution wird als etwas den Bürgern von einer höhern Gewalt Gegebenes betrachtet, eine Souverainetät oberhalb der der Nation; eine solche Doppelstellung von Souverainetäten in einem Staate, wo die eine doch nur die oktroyirte oder die geduldete der andern ist, haben wir bereits verworfen und sagen daher, die Bürger geben kraft ihrer Souverainetät sich die Verfassung; Alle üben einen Einfluß auf dieselbe aus; Jeder ist Antheilhaber, und der Ausschluß von der Souverainetät besteht bloß in formeller Beziehung und nur insofern, als der Ausschluß durchgeführt werden kann. Er wird gegen die Unvernunft und gegen die Ehrlosigkeit gerichtet; es wird ein Fortschritt der sich noch immer entwickelnden Volkssouverainetät sein, die Schranken nicht zu enge zu ziehen und durch das Mittel der Erziehung Vernunft und Ehre zu heben und allgemeiner zu machen.

Doch läugnen wir es nicht: was wir sowohl bei der Erörterung des Rechtes als bei der über die Macht und die Träger der Souverainetät gesehen haben, — vernichtende Momente auf das Leben und das Vermögen von Einzelnen und des Staates lassen sich historisch ganz gut nachweisen; diese Nachweise sind aber keine vollgültigen Beweise weder gegen die Rechtmäßigkeit einer Souverainetät überhaupt, noch gegen die Volkssouverainetät insbesondere, letzteres schon deßhalb nicht, weil die Fürstensouverainetät eben so viel, und

ich darf beifügen, sittlich noch viel schlechtere Gewaltakte verübt hat und fortwährend verübt; wir erinnern, um beim Neuesten zu bleiben, an den 2. Dezember und die seitherige Geschichte des neuen französischen Kaiserthums. Eben so wahr, wie jenes Geständniß von Gewaltakten, ist meine andere Behauptung, daß nirgends mehr Garantien für den richtigen Gebrauch und für Besserungen bei allfälligen Mißbräuchen der Souverainetät gegeben sind als beim Volke. Es ist das eine Weise der Souverainetät, daß sie fortgesetzt, ununterbrochen wirkt; diese ununterbrochene Wirksamkeit weckt viel eher das ganze Volk, das der Träger von allen praktischen Ideen ist, als den Einzelnen, der systematisch auf einem einmal eingeschlagenen Verfahren beharrt. Kein Volk sündigt ununterbrochen fort, wohl aber einzelne, hochgestellte Fürsten in der Verblendung des Herzens, in das die Stimme der Wahrheit und des Rechtes so selten zu dringen vermag.

II. Gehen wir auf unser wirklich geltendes schweizerisches Staatsrecht über, so wollen wir die in den allgemeinen Erörterungen gewonnenen Unterscheidungspunkte der Souverainetät als rechtsursachliche Macht beibehalten und zuletzt die Frage erörtern, inwiefern die Volkssouverainetät zur Geltung komme im Bundes- und inwiefern im kantonalen Staatsrechte.

Die Rechtsfrage auf dem kantonalen Staatsrechte läßt sich allgemein gültig dahin entscheiden, daß die Souverainetät dem Volke zustehe. Nichtsdestoweniger sind die Ausdrücke dafür ziemlich verschieden, und der Schluß von der Verschiedenheit der Ausdrücke auf eine verschiedene Ausübung in der Wirklichkeit dürfte nicht zu weit entfernt liegen. Von einem prinzipiellen Standpunkte aus entscheiden St. Gallen und Genf; ersteres giebt eine Erklärung von der Souverainetät als den Inbegriff der Staatshoheit und der obersten Gewalt, verwickelt sich jedoch einigermaßen, wenn es gleichzeitig sagt: das Volk des Kantons St. Gallen ist souverain; die Souverainetät ruht in der Gesammtheit der Bürger; letzteres stellt nach Rousseau'scher Ansicht die Folgerung auf, daß, weil die Souverainetät dem Volke zustehe, alle politischen Gewalten und alle Aemter nur eine Uebertragung seiner obersten Gewalt seien. Bei den übrigen Kantonen zeigt sich eine Verschiedenheit darin, daß sie das Volk selber als souverain bezeichnen, während die andern die Souverainetät im Volke, auf dem Volke, Basel-Landschaft, Tessin und Wallis auf der Gesammtheit der Bürger, speziell der Aktivbürger

beruhen lassen. Ersteres ist der Fall in den Kantonen Appenzell, wo die Landsgemeinde als die oberste Gewalt bezeichnet ist, St. Gallen und Waadt, hier nach den Ansichten des Staatsmannes von Pfauen; letzteres bei den übrigen Kantonen; daß sie Graubünden früher auf der Gesammtheit der politischen Kreisgemeinden beruhen ließ, war eine Folge seiner besondern staatlichen Einrichtungen.

Betrachtet man nach der Rechtsfrage die thatsächliche Ausübung der Souverainetät, so läßt sie sich in folgenden Ausdrücken zusammenfassen. Sie geschieht entweder unmittelbar durch die stimmfähigen Bürger in den verfassungsmäßigen Versammlungen [54]), seien dieselben nun Landes-, Bezirks-, Kreis- oder Gemeindeversammlungen, oder mittelbar durch Stellvertreter. Im letzten Falle darf man beisetzen, durch die von ihm gewählten Stellvertreter, insofern man die Souverainetät mit der Gesetzgebung identifizirt. Da jedoch auch die Vollziehung und namentlich die Rechtssprechung als in der Souverainetät liegend aufgefaßt werden, während auf der andern Seite das Volk an der Bestellung der vollziehenden und richterlichen Beamten nicht allgemein Antheil hat, so läßt sich aufstellen, daß die stellvertretende Ausübung der Souverainetät durch die verfassungsmäßigen Behörden geschieht. In dieser allgemeinen Auffassung ist es dann von besonderer Wichtigkeit, den Kreis der Berechtigung der einzelnen Behörden scharf zu begrenzen, sowie es eine besondere Aufgabe des Republikaners sein wird, darüber zu wachen, daß der bestimmte Kreis nicht überschritten werde. Da wir im Laufe dieses Buches die Behörden und Gewalten des Staates zu behandeln haben, so wollen wir in diesem Kapitel nur die Fälle betrachten, in denen das Volk seine Souverainetät selber ausübt. Es geschieht auf doppelte Weise: einmal, wann das Volk in seiner Gesammtheit thätig ist und die höchste und ursächliche Gewalt in sich vereinigt, und dann, wann nicht mehr die Gesammtheit und die höchste Gewalt doch in Folge und im Namen derselben ein einzelner Theil wenigstens ursächlich thätig ist. Im erstern liegt die Fülle der Souverainetät für den ganzen Staat, im letztern ein Akt der Souverai-

---

[54]) Der Beisatz „in den verfassungsmäßigen Versammlungen" entspricht dem positiven schweizerischen Staatsrechte. In der Geschichte zeigt sich auch, daß das Volk in unvorhergesehenen Versammlungen seine souverainen Entschließungen kund giebt; ich will sie nicht verurtheilen, wenn sie durch verfassungsmäßige Versammlungen abgeändert werden können.

netät für ein bestimmtes Gebiet oder für einen bestimmten Kreis von Geschäften des Staates.

1. Die wichtigste Ausübung liegt unzweifelhaft in der Konstituirung des Staates, in der Aufstellung der Verfassung mit der Bestimmung der individuellen und politischen Rechte, mit der Festsetzung der Gewalten und Behörden, wovon wir in der Folge vorzüglich zu sprechen haben werden, kurz mit der Normirung der Verhältnisse, die wir als in der Aufgabe der Verfassung liegend bereits oben gesehen haben. Welche Wirksamkeit das Volk hiebei habe, ist in Kapitel III auseinandergesetzt worden und wir können auf das Gesagte verweisen.

2. Schon aus der Konstitution des Staates, wobei so oft auf später zu regulirende Verhältnisse hingewiesen wird, folgt die Wichtigkeit der Betheiligung des Volkes an der Gesetzgebung. Sie äußert sich in der Schweiz nur selten und dann auf eine zweifache Weise: entweder bestimmend durch die Landsgemeinde oder verbietend im Veto. Wir werden hievon im nächsten Kapitel sprechen und bei diesem Anlaß die Bedeutung der Landsgemeinde, sei sie konstituirend, gesetzgebend, wählend, prüfend, im Zusammenhang behandeln.

3. Zur Ersetzung des mangelnden Rechtes an der Gesetzgebung liegt in der Befugniß des Volkes die Wahl seiner Stellvertreter, zunächst der gesetzgebenden Behörde — eine Bestimmung, die sich gemeinrechtlich durch alle Kantone der Schweiz zeigt; abgesehen von der Veränderung der Verfassung, die zu jeder Zeit nach dem Willen der Mehrheit der Bürger vorgenommen werden kann, hat sich in den Kantonen Bern und Schaffhausen das Volk das Recht gewahrt, ohne Aenderung der Verfassung, die Großen Räthe abberufen und durch neue ersetzen zu können. Besondere Erwähnung verdienen die Kantone Zürich und Genf; im letztern wählt das Volk auch die Regierung. Im erstern gilt der Grundsatz: „die Souverainetät wird ausgeübt nach Maßgabe der Verfassung durch den Großen Rath als Stellvertreter des Volkes." Dieses ist unrichtig gesprochen, indem durch die Abstimmung über die Bundes- und Kantonsverfassung, über Verfassungsgesetze und durch die Theilnahme an Wahlen das Volk wesentliche Souverainetätsrechte ausübt. Ueber die Wahlen, welche das Volk vorzunehmen hat, wird von Solothurn in allgemein gültiger Weise gesprochen, daß es die durch die Bundes- und Kantonsverfassung vorgesehenen seien.

Souverainetätshandlungen werden durch einen einzelnen Theil des Volkes für ein bestimmtes Gebiet des Staates oder für einen bestimmten Geschäftskreis vorgenommen — ich fahre mit der begonnenen Zahlenbezeichnung weiter —

4. durch die Besorgung der Angelegenheiten des Bezirkes, namentlich durch die Theilnahme an der Wahl der Bezirksvorsteher, — als Organe der vollziehenden Gewalt. Das erstere ist der Fall in den Kantonen Uri und Schwyz und ist bedingt durch die Verhältnisse der Korporationsgüter der Bezirke (Allmenden rc.) [55]); das letztere in vielen Kantonen auf eine dreifache Weise. Entweder wählt das Volk die Bezirksvorsteher selbst oder indirekte durch eine Bezirksversammlung als Wahlkollegium oder endlich durch die Ausübung eines Vorschlagsrechtes.

5. Die gleiche dreifache Verfahrungsweise zeigt sich bei der Wahl der richterlichen Beamten in den Bezirken und noch allgemeiner bei der Bestellung der Friedensgerichte, der Friedensrichter oder Vermittler.

6. In eigenthümlicher Thätigkeit zeigt sich die Souverainetät des Volkes in den Gemeinden in politischer, polizeilicher und administrativer Beziehung. Sie haben nach diesen Richtungen oft ein ziemlich unbeschränktes Verfügungsrecht; oft sind durch die Gesetzgebung bloß allgemeine Direktionen in dem Sinne gegeben, daß keine Rechtsverletzungen stattfinden dürfen, während es auch wieder Kantone giebt, wo die Gemeinden eine der allgemeinen Verwaltung ganz untergeordnete Stelle einnehmen. Abgesehen vom Umfang der Berechtigung entsteht zwischen den Gemeinden noch ein Unterschied dadurch, daß an einigen Orten die sämmtlichen stimmfähigen Bürger in einer Versammlung den Entscheid fassen, während es solche Gemeinden giebt, wo nach Art des Repräsentativstaates die Bevölkerung nur den Rath wählt, dem dann die Entscheidung zusteht, z. B. im Kanton Waadt. Und drittens endlich liegt ein Unterschied in der souverainen Rechtsausübung in der Bezeichnung der Gemeindevorsteher oder doch des ersten derselben, indem in einigen Kantonen die Regierungen sich die Wahl desselben als eines ihrer Vollziehungsbeamten beilegen. Dieß in aller Kürze zur Bezeichnung der Souve-

---

[55]) Interessant sind noch heute die über diese Verhältnisse enthaltenen Abhandlungen in L. Snell's „Handbuch des schweiz. Staatsrechtes", II. Bd. p. 157 ff. und 190 ff.

rainetät; über das Gemeindewesen werden wir uns später einläßlicher verbreiten.

7. Theils im Zusammenhang mit der Besorgung der Gemeindeangelegenheiten, theils über diese hinaus zeigt sich eine unmittelbare Betheiligung des Volkes in Kirchen- und Schulangelegenheiten, z. B. in der Bestimmung über die zu verwendenden Fonds, in der Bezeichnung der Kirchenvorstände und Schulpfleger und endlich in der Wahl der funktionirenden Geistlichen und Lehrer. Sollte es der Raum erlauben, so wird auch hierüber bei der Behandlung des Gemeindewesens noch mehr gesprochen werden.

Das Gesagte bezieht sich ausschließlich auf das kantonale Staatsrecht; nach dem Bunde kommt die Souverainetät des Volkes nur in Betracht: durch die Vorschrift des Art. 6, wornach die kantonalen Verfassungen dem Volke zur Annahme vorgelegt und Revisionsbegehren seinem Willen unterworfen bleiben müssen; — durch die Annahme der Bundesverfassung, durch den Entscheid über Revisionsverlangen, durch die Wahlen der Nationalräthe und der praktisch immer mehr außer Gebrauch kommenden eidgenössischen Geschwornen; im Uebrigen herrscht strenge Durchführung des Repräsentativsystems mit einer hierarchisch geordneten Büreaukratie.

Dieser Umstand wird jeweilen, wenigstens bei strengen Republikanern, mit Bedeutung in die Wagschale fallen, wenn die Frage entsteht, ob etwas in das Gebiet des Bundes oder der Kantone gehört. Würde man sehen, daß im einen wie im andern Falle doch das souveraine Volk entscheidend sei, sei es nun das souveraine Schweizervolk oder dasjenige eines Kantons, so würde die Frage viel an ihrer innern Bedeutung verlieren. Da dieß aber nicht der Fall ist, sondern im Bunde die Vollziehung, die so wichtige Vollziehung von Beamten abhängt, die nicht vom Volke gewählt worden sind, und da außerhalb seinem bekannten Geschäftsgange die Prüfung des Geschehenen dem Volke sehr ferne liegt, so wird, abgesehen von Art. 3 der Bundesverfassung, der positiv rechtlich den Ausschlag giebt, im Interesse der Republik der Entscheid zu Gunsten der Kantone ausfallen müssen.

Fünftes Kapitel.

Die Gesetzgebung.

Die wissenschaftlichen Bearbeitungen dieser so wichtigen Lehre des Staatsrechtes bewegen sich meist auf dem Gebiete der konstitutionellen Monarchie und streiten sich noch immer über die Frage der Ständevertretung und Volksvertretung. Ich verlasse daher den bis jetzt eingeschlagenen Gang, nach welchem ich mich bemühte, immer die Resultate der Wissenschaft anzugeben, und begebe mich ganz auf das Gebiet unseres schweizerischen positiven Rechtes. Um dasselbe, wie es erforderlich ist, aber recht umfassend und verständlich behandeln zu können, will ich nach den Gesichtspunkten, unter denen die Gesetzgebung behandelt werden kann, dieses Kapitel in mehrere Abschnitte zerlegen und darnach besprechen, im

ersten Abschnitte

die stimmfähigen Bürger.

Wie wir im vorhergehenden Kapitel gesehen haben, ist nach der Feststellung der Verfassung die Gesetzgebung das wichtigste Recht, in dem die Souverainetät eines Staates sich äußert. Ob nun dasselbe durch das Volk selbst oder durch die Stellvertretung ausgeübt werde, so können sich bei der direkten Ausübung und bei der Wahl der Stellvertreter, wie überhaupt bei allen Staatshandlungen, zu denen das Volk berufen ist, nur die stimmfähigen Bürger betheiligen, und es geschieht aus diesem Grunde, daß ich die Erörterung hierüber jeder andern Auseinandersetzung vorausschicke. Sie und nur sie werden als das politisch-berechtigte Volk betrachtet. Nach der Bedeutung, welche, wie wir gesehen, das Volk bei uns hat, gehören die Bestimmungen über diesen Punkt zu den wichtigsten des Staatsgrundgesetzes, und es wäre zu wünschen, daß sich die Verfassungen hierüber deutlicher aussprechen würden, indem sie so viele Beschränkungen der Gesetzgebung überlassen und in einzelnen Fällen meist gar nur der Willkür von Richtern. Die richtige Einsicht über die Wichtigkeit dieses Punktes wird zur Ergänzung beitragen.

Die erste und durch alle Kantone gemeinrechtlich gültige Bedingung der Stimmfähigkeit ist der Besitz des Bürgerrechtes, das, wie wir gesehen haben, an die kantonale und selbst an die Gemeindeangehörigkeit geknüpft ist. Die übrigen Bedingungen sind zwar auch fast durchgängig gleichartig, aber doch mit einer Verschiedenheit in den

einzelnen Momenten, durch die man nur mit ziemlich Mühe gelangen kann. Der Art. 42 der Bundesverfassung sichert allen Bürgern, ob sie nun in ihrem Heimathkantone oder in einem andern Kantone niedergelassen sind, die Ausübung der politischen Rechte zu und zwar in eidgenössischen wie in kantonalen Angelegenheiten. Er fügt jedoch bei, daß dieses nur unter den nämlichen Bedingungen geschehen könne wie bei den Bürgern des Kantons und setzt auch im Art. 63, wo speziell vom Stimmrecht gesprochen wird, bloß ein Alter für die Wahlen in den Nationalrath fest, während im Uebrigen der Gesetzgebung des Kantons, in welchem der Schweizer seinen Wohnsitz hat, gerufen wird. Es scheint jedoch, daß das durch Art. 63 für die Nationalrathswahlen aufgestellte Alter der Stimmfähigkeit auch für die andere eidgenössische Angelegenheit, bei der sich der Bürger direkt betheiligen kann, ich meine eine Abstimmung über die Verfassungsrevision, anzuwenden sei. Beim Widerspruch, der indessen hierüber zwischen Art. 42 und 63 der Bundesverfassung herrscht, müßte diese Frage durch die Entscheidung des Bundesgesetzes gelöst werden, welches das Revisionsverfahren überhaupt noch festzusetzen hat.

Dieß vorausgeschickt kann ich mit den Bedingungen der Stimmfähigkeit weiter fahren und als die zweite die Erreichung eines bestimmten Alters anführen, wobei ich jedoch warnen muß, die civilrechtliche Volljährigkeit nicht mit dem Alter für die politische Stimmfähigkeit zu verwechseln. Als solches Alter gilt bei den Wahlen in den Nationalrath das zurückgelegte 20. Altersjahr nach Art. 63 der Bundesverfassung, während für die kantonalen Angelegenheiten das durch die kantonalen Verfassungen vorgeschriebene Alter erforderlich ist [56].

Das dritte allgemeine Erforderniß ist die Ehrenhaftigkeit. Zur Erwerbung derselben sind keine Bedingungen vorgeschrieben; es ist a priori, um mich so auszudrücken, jeder Schweizer im Besitz

[56]) Das vollendete 20. Altersjahr wird noch gefordert von den Kantonen Bern, Luzern, Uri, Obwalden, Freiburg, Solothurn, Basel (beide Theile), Schaffhausen, St. Gallen (welches sagt: das angetretene 21. Altersjahr), Thurgau, Tessin Wallis und Neuenburg, nach Tagsatzungsstyl berechnet, somit 12½ Stände; das angetretene 20. Altersjahr fordern die Kantone Zürich, Zug (das 19. zurückgelegt), in Uebereinstimmung mit dem Alter der Wehrpflicht nach Art. 2 des Gesetzes über die Militärorganisation; das vollendete 21. Jahr fordern die Kantone Aargau, Waadt und Genf; das vollendete 18. Jahr die Landsgemeindkantone Schwyz, Nidwalden, Glarus, Appenzell, und den Eintritt in's 18. Graubünden.

derselben. Dagegen gibt es Fälle, durch welche die Ehrenhaftigkeit verloren gehen kann, Fälle im Zusammenhang mit dem Strafrechte des Landes. Es braucht hiezu jedenfalls eines Strafurtheils, aber es ist nicht erforderlich, daß die Entziehung der Ehrenhaftigkeit ausdrücklich ausgesprochen werden muß; dieselbe ist in den meisten Fällen von Rechtswegen die Folge einer bestimmten Strafe oder der Bestrafung wegen eines bestimmten Verbrechens oder Vergehens und dauert nicht bloß so lange als die Strafzeit, sondern über dieselbe hinaus noch eine gewisse durch Gesetz oder Urtheil bezeichnete Anzahl Jahre, ja oft ohne Beschränkung in dem Sinn, bis die Rehabilitation erfolgt ist.

Während sich diese drei Erfordernisse durch alle kantonalen Gesetzgebungen und Verfassungen hindurchziehen, werden in einigen Kantonen noch andere Bedingungen vorgeschrieben, deren ebenfalls gedacht werden muß; zunächst und mit ziemlich allgemeiner Gültigkeit ist verlangt die Niederlassung, beziehungsweise die *Wohnhaftigkeit* in dem Kanton, in dem das Stimmrecht ausgeübt werden will. Die Bundesverfassung regelt dieses Verhältniß nur in zweierlei Beziehung. Sie räumt dem Niedergelassenen das Recht ein, im Niederlassungskanton seine politischen Rechte ausüben zu können, in eidgenössischen Angelegenheiten ohne weiters, in kantonalen nach einem Aufenthalt, der von der kantonalen Gesetzgebung auf nicht länger als 2 Jahre ausgedehnt werden darf [57]). Sie schließt ihn aber vom Rechte der Ausübung im Heimathkantone nicht aus und bestimmt bloß in zweiter Linie: „Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben." Es scheint somit, soferne der Niedergelassene nicht in zwei Kantonen seine politischen Rechte ausübe, könne er es thun, wo er wolle, im Niederlassungs- oder Heimathkantone. Dem stehen aber meist, Gemeindeverhältnisse vorbehalten, die kantonalen Verfassungen oder Wahlgesetze entgegen, indem sie verlangen, daß Jeder, der im Kanton seine politischen Rechte ausüben will, auch daselbst wohne. Der Niedergelassene ist somit,

[57]) Nach den wirklichen kantonalen Gesetzgebungen verlangen *zwei* Jahre: Bern, Uri, Ob- und Nidwalden, Basel-Stadt, Schaffhausen, Tessin, Wallis, Neuenburg und Genf; — nur *ein* Jahr: Schwyz, Basel-Landschaft, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Graubünden, Aargau, Solothurn, Thurgau und Waadt. Das Stimmrecht wird mit der *Niederlassung* erworben in den Kantonen: Zürich, Luzern, Glarus, Zug; nach *Reziprozität* entscheidet Freiburg. — Es muß jedoch beigefügt werden, daß für die Stimmgebung in Gemeinde-Angelegenheiten besondere Bestimmungen gelten.

wenn er überhaupt seine politischen Rechte ausüben will, auf den Niederlassungskanton angewiesen. Das mag allerdings in der Befugniß der Kantone liegen, nur warne ich hier, wie beim Niederlassungsrechte, daß durch diese Klauseln nicht eine große Klasse ehrenhafter Bürger vom Stimmrecht ausgeschlossen bleiben, weil sie nur Aufenthalter sind, so daß man ihnen am Orte des Wohnsitzes sage, sie besäßen keine Niederlassung, und in der Heimath, sie wohnten in einem andern Kantone. Wohnsitz im Kanton verlangen bestimmt die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, das unter gewissen Bedingungen die Theilnahme der außerhalb des Kantons Wohnenden zuläßt, wenn sie sich während des politischen Aktes wirklich in Basel aufhalten, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Aargau, Tessin, Waadt und Neuenburg. Am wenigsten Beschränkungen in dieser Hinsicht haben die Landsgemeindekantone.

Weniger zahlreich sind die Kantone, welche den weltlichen Stand des Bürgers verlangen; es sind in Anwendung einer anerkennenswerthen Klugheit die katholischen Kantone Luzern, Zug, Freiburg, Solothurn und Tessin.

Letzterer Kanton ist der einzige, welcher nach der Verfassung von 1830 einen Census verlangte. Ich nenne es ein Glück für die Schweiz, daß sie diese Bedingung nicht kennt; mit ihrer Einführung würde die Grundlage des Republikanismus, die volle Berechtigung des Individuums, ohne Rücksicht auf Das, was es an Glücksgütern sich angeeignet hat, sinken, und es ist daher leicht begreiflich, warum in Monarchien und Aristokratien so viel auf den Census gelegt wird.

Man würde jedoch zu weit gehen, wollte man obige Grundsätze als Regeln ohne Ausnahme und jeden Bürger als stimmfähig betrachten, der jene Eigenschaften auf sich vereinigt. Das ist sicher, daß alle Diejenigen ausgeschlossen sind, welche eine jener Eigenschaften nicht besitzen, z. B. die Minderjährigen; aber auch Solche, die sie besitzen, sind von der Stimmfähigkeit ausgeschlossen. Die Gründe der Ausschließung sind im Wesentlichen folgende: Zunächst erwähne ich, bloß weil einige, ja die meisten Kantone einen unlogischen Gang beobachtet und statt die Ehrenhaftigkeit als Erforderniß den Verlust derselben als Ausschließungsgrund bezeichnet haben, den Verlust der bürgerlichen Ehren; doch dieß nur zum Verständniß, im Uebrigen weise ich auf das schon Gesagte, namentlich in Beziehung auf den Begriff der Ehrenhaftigkeit, der durch andere Ausschließungs-

gründe noch getrübt wird, die jedoch eigens aufgezählt sind. An sie schließt sich der Verlust der bürgerlichen Rechte an, die meist im Zusammenhang mit der Ehrenhaftigkeit erwähnt sind, jedoch auch für sich durch besonderes Urtheil entzogen werden können. Gelinder als dieser Ausschließungsgrund ist die zeitweilige Einstellung im Aktivbürgerrecht, welche meist im Zusammenhang mit einer andern Strafe, wie die andern Gründe aber auch nur durch ein Urtheil ausgesprochen werden kann. Vor einem Urtheil und bis zu demselben sind Diejenigen eingestellt, welche in eine Kriminaluntersuchung verflochten sind; einige Kantone sind aber gerechter, wenn sie die Entziehung erst von der Spezialuntersuchung (mise en accusation) abhängig machen, z. B. Zug, Thurgau; andere lassen die Untersuchungshaft Bestimmungsgrund sein.

Das Moment des Verlustes der Ehre ist gewiß auch berücksichtigt worden, wenn die Falliten und Akkordanten ausgeschlossen worden sind; die erstern sind jene zahlungsunfähigen Schuldner, welche ihr Vermögen den Gläubigern hingeben müssen, ohne daß diese befriedigt werden, die letztern jene, welche zwar das Vermögen behalten, aber ihren Gläubigern nur einen bestimmten, mit denselben vereinbarten Theil ihrer Schuld antragen und bezahlen können. Die erstern sind allgemein ausgeschlossen; die letztern in den Kantonen Zürich, Luzern, Uri, Obwalden, Glarus, Basel, Schaffhausen, Appenzell, St. Gallen und Thurgau. Auch die französischen Kantone nehmen an diesen beiden Ausschließungen Antheil und zwar nach den Bestimmungen des Code de Commerce; die Zahlungsunfähigkeit bildet das Hauptmoment, und je nach den Gründen, welche dieselbe veranlaßt haben, erfolgt ein Urtheil, welches die Entziehung der bürgerlichen Rechte involvirt. Dasselbe Moment bildet auch die Hauptsache in den obenerwähnten Kantonen, insofern das Uebereinkommen mit den Gläubigern gerichtlich, d. h. nach erklärter Zahlungsunfähigkeit stattgefunden hat, während in einigen Kantonen, wo eben das Verfahren nicht so entwickelt ist, genügt, daß von Jemand der Nachweis geleistet wird, daß eine bestimmte Person akkordirt hat. Berücksichtigt man hier, wie in der Westschweiz, das Moment der Zahlungsunfähigkeit, so werden dagegen die Gründe desselben außer Acht gelassen und der einfache Status des Fallit- oder Akkordantseins genügt, um den Verlust der Rechte nach sich zu ziehen, sobald ein Gläubiger nicht für die ganze Summe seiner ursprünglichen Forderung befriedigt ist. Es ist zwar Rehabilitation möglich, aber nur unter

dem Nachweis, daß der Gläubiger sich für die ganze Forderung befriedigt erklärt; einige strenge Kantone begnügen sich mit der Erklärung nicht, sondern verlangen, daß die Zahlung wirklich bis auf den letzten Rappen stattgefunden habe; die erstern berücksichtigen mehr das privatrechtliche Moment des Schuldverhältnisses, die letztern das der durchaus unbescholtenen Ehre. Besonderer Erwähnung verdient noch, wenn Uri von den aus den bisher angegebenen Gründen Verlustigen erklärt, „sie sollen nicht nur an keiner Gemeindsversammlung mehr stimmen, sondern dürfen an keiner solchen mehr erscheinen, bei gesetzlicher Strafe" — eine Bestimmung, die, wenigstens für die Landsgemeinde in sämmtlichen Landsgemeindekantonen ihre Anwendung findet. Eine ganz eigenthümliche Ausschließung wird in dieser Kategorie von Wallis gegen Diejenigen geltend gemacht, „welche, die Mittel besitzend, den persönlichen Antheil an den Schulden ihrer Eltern zu bezahlen, der Erbschaft derselben entsagt haben." — Von nicht genug zum Bezahlen seiner Schulden und nicht genug zum eigenen Lebensunterhalte haben ist der Schritt nicht weit, und wir finden deßhalb auch in sehr vielen Kantonen, daß die Unterstützten, d. h. die aus öffentlichen Fonds (Armenfonds) Unterstützten, mit andern Worten, die Almosengenössigen vom Stimmrechte ausgeschlossen sind. Wie aber die Weisen der Armenunterstützung in den einzelnen Kantonen sehr verschieden sind, so auch die Folgen, namentlich die politischen, welche an die Unterstützung geknüpft werden. Uri, Glarus und Appenzell betrachten die Unterstützung gegen Arme als eine Verpflichtung der Korporation, beziehungsweise der Gemeinde oder des Bezirkes als Korporation, den Genuß derselben als einen Ausfluß des Korporationsrechtes und folgern daraus keine Wirkungen für den politischen Stand der Bürger. Andere Kantone, namentlich Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Nidwalden, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau halten die Unterstützung aus öffentlichen Fonds, Anstalten, wozu die der Gemeinden auch gerechnet werden, mit mehr oder weniger Strenge durchgeführt, für hinreichend, um aus den Bürgerlisten gestrichen zu werden; Wallis schließt allgemein Die schon aus, welche dem Publikum zur Last fallen — ein sehr unbestimmter Begriff; Luzern hält als Ausschließungsgrund die Unterstützung auch vor erreichter politischer Volljährigkeit, d. i. nach dem 16. Altersjahre; andere, wie Nidwalden und Zug, schließen aus, wenn die Unterstützung nicht gerade zum Unterhalt des Bürgers, wohl aber zu dem seiner Kinder verabfolgt

wird. Dagegen ließen sich Kantone vernehmen, welche milder gesinnt sind. Basel-Landschaft entzieht z. B. die Stimmfähigkeit nicht, wenn wegen momentaner Noth Unterstützung gewährt werden muß, eine Bestimmung, die bei unverschuldeten Anlässen auch in andern Kantonen praktisch angewendet wird, sondern schließt bloß die durch fortdauernden Armengenuß Lästigen aus; einen ähnlichen Grundsatz hat der Kanton Aargau, indem er Die ausschließt, die in den letzten 6 Jahren unterstützt worden sind, ohne daß sie etwas zurückerstattet haben. Wieder andere Kantone, so Zug und Solothurn, entziehen gewissen Beiträgen den Charakter der Ausschließbarkeit, nämlich denjenigen, welche für den betreffenden Bürger oder seine Kinder als Unterstützung zum Besuche von Schulen oder zur Erlernung oder Ausübung einer Kunst oder eines Handwerkes verabreicht worden sind. Doch wie gesagt, wir können hier nicht in die armenrechtlichen Details, die nach den verschiedenen Kantonen, ja nach den Gemeinden [58]) wechseln, eingehen; es genügt, im Allgemeinen die geltenden Grundzüge angegeben zu haben. Eine weise Gesetzgebung wird sich wohl hüten, durch allzustrenge Bestimmungen eine große Anzahl Bürger zum politischen Proletariat zu verweisen. Sollte ich einen Vorschlag machen können, so sollte die Ausschließung wie bei den bisher berührten Fällen nur nach einem kontradiktorischen, zwar summarischen Verfahren durch ein Urtheil ausgesprochen werden können.

Die bisher berührten Ausschließungsgründe lassen sich als die Schwächen eines unbescholtenen Bürgerthums bezeichnen; ich habe noch einige zu berühren, bei denen die Schwäche des Geistes den Grundzug bildet: es sind die offenbar Blödsinnigen, die wegen Verschwendung unter öffentlicher Vormundschaft Stehenden und endlich Diejenigen, denen der Besuch der Wirthshäuser verboten ist. Bevor ich sie einzeln bezeichne, muß vorausgeschickt werden, daß auch die Blödsinnigen mit den Verschwendern unter dem allgemeinen Ausdrucke bezeichnet werden: „die Majorennen unter öffentlicher Vormundschaft," was an der Sache selbst nichts ändert, indem Blödsinn und Verschwendung Gründe der Bevogtigung sind; bloß der Unterschied ist dabei, daß die Bevogtigung nur nach kontradiktorischem Verfahren ausgesprochen werden kann, während, wenn der Blödsinn

---

[58]) Die Unterstützten oder, wie sie dort heißen, die „Besteuerten" sind auch im Kanton Bern ausgeschlossen; darunter sind aber die nicht begriffen, welche als Bürger der Stadt Bern von ihren reichen Zünften unterstützt werden!

ohne dieß ausgeschlossen wird, der Willkür, die sich auf ein einfaches ärztliches Zeugniß oder auf die Notorietät stützt, nicht wenig Spielraum gelassen wird.

Wegen Blödsinnes und zwar mit dem Bestimmungsgrund der öffentlichen Vormundschaft schließen aus: Zürich, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis und Genf; die übrigen Kantone schließen die Blödsinnigen auch aus, aber wie gesagt mit dem Bestimmungsgrund nicht der Vormundschaft, sondern des Blödsinnes, beziehungsweise des anerkannten Blödsinnes. Die eben namentlich erwähnten Kantone schließen auch die wegen Verschwendung Bevogteten aus, und da die Bevogtung durch Urtheil ausgesprochen werden muß, so ist es vorderhand gleichgültig, ob diese Art der Bevogtigung besondern Schwierigkeiten unterworfen ist, namentlich von dem Gesichtspunkte ausgehend, daß Jedermann über sein Eigenthum frei verfügen dürfe; außer den erwähnten Kantonen sind die Bevogteten noch ausgeschlossen in den Kantonen Bern, Luzern und in einigen übrigen Kantonen als unter den Begriff der im Aktivbürgerrecht Eingestellten fallend. Bei dieser Klasse verdient noch der im Kanton St. Gallen aufgestellte Ausschluß der „erwiesen sittenlosen Bürger" Erwähnung. Fällt da keinem der stimmenden St. Galler ein bekannter Bibelspruch in Erinnerung? Das Wirthshausverbot mit der Wirkung, daß die dadurch Betroffenen von der Stimmfähigkeit ausgeschlossen sind, kennen die Kantone Bern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Freiburg und Aargau; andere Kantone kennen dasselbe zwar auch als eine Art polizeilicher oder, wie im Kanton Solothurn, privatrechtlich-disziplinarischer Strafe, legen ihr jedoch nicht die politische Wirkung bei.

Zweiter Abschnitt.

Der Gesetzgeber.

Derselbe ist in irgend einer Weise das Volk selbst, oder durch dasselbe erwählte Vertreter. Obschon auch die Vertreter ganz gleich Gesetzgeber sind wie das Volk selber, so will ich sie doch in einem besondern, dem folgenden, Abschnitte behandeln und hier nur von der direkten Theilnahme des Volkes sprechen. Strenge Logiker werden die vorkommende Vermengung der über- und untergeordneten Begriffe tadeln; sie werden aber zufrieden sein, wenn ich sage, daß sie eigentlich Recht haben.

I. Das Volk.

Das Volk übt sein Gesetzgebungsrecht auf vierfache Weise aus: durch selbsteigenen Erlaß, durch Sanktion, durch das Veto und durch das Revisionsbegehren; wir werden dieselben in Folgendem gesondert behandeln.

a. Die Landsgemeinden [59]).

Die Landsgemeinde, in welcher das Volk als der ausübende Souverain eines in seiner Gesammtheit ganzen Staates zusammentritt und welche gemeinhin durch ganz Europa als der eigentliche Kernpunkt unserer schweizerischen Republiken angesehen wird, wird nur noch in den vier Kantonen Uri, Unterwalden, Glarus und Appenzell abgehalten, oder da Unterwalden und Appenzell je zu zwei selbstständigen Theilen getrennt sind, in sechs souverainen Gemeinwesen. Und sonderbar! da man hätte glauben sollen, es würde sich mit der Verbreitung der Intelligenz das Volk zur direkten Theilnahme an der Gesetzgebung in der Gesammtheit mehr hinzudrängen, ist es erst noch in der Neuzeit, durch die Verfassung von 1848, möglich gewesen, das Institut der Landsgemeinde im Kanton Schwyz aufzuheben und dieselbe durch die sanktionirenden Kreisgemeinden zu ersetzen, d. h. das Volk hat durch die Annahme der jetzigen Verfassung diese Substituirung selbst beschlossen.

Durchgehen wir, jedoch abgesehen von den Befugnissen, die wir in einem besondern Kapitel behandeln wollen, die hervorstechenden, rechtlichen Momente — von ihrer Wirkung auf Politik und Sitte, auf die Anschauungsweise und den Muth eines Volkes habe ich nicht zu sprechen — so können wir sie in Folgendem verdeutlichen.

Der Charakter derselben wird in einer positiven Gesetzgebung am richtigsten und auch für die andern Kantone gültig, durch die Verfassung von Uri gegeben. Die Landsgemeinde wird in derselben bezeichnet als die oberste souveraine und gesetzgebende Gewalt, an der das Volk sein Souverainetätsrecht unmittelbar ausübt. „Für die Abgabe seiner Stimme an der Landsgemeinde (innert der gesetzlichen Formen und Schranken jedoch) ist das Volk, jeder Stimmberechtigte insbesondere, nur Gott und seinem Gewissen verantwortlich. Was da die Mehrheit beschließt, ist Gesetz des Kantons." Die

---

[59]) Siehe hierüber Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte, II. Theil, 1. Band, Seite 95 ff.

Verfassung von Appenzell A. Rh. sagt in gleichem Sinne: „Die Landsgemeinde ist die oberste Gewalt im Lande; was sie erkennt, soll weder der zweifache Landrath, noch der Große Rath, noch eine andere Behörde abändern oder aufheben mögen." Was diese erkennt, soll aber nicht schrankenlose Willkür sein. Die Verfassung von Uri spricht wieder für Alle: „Richtschnur der Landsgemeinde — der gesetzgebenden Gewalt — sei jedoch nicht unbedingte, schrankenlose Willkür, nicht die Gewalt des Stärkern, sondern das Recht und die nur damit vereinbarliche Staatswohlfahrt. Das Volk verpflichtet sich zu diesem Grundsatze durch den jährlich zu schwörenden Landsgemeinde-Eid [60]." Diese zwei erwähnten Momente, daß das zur Landsgemeinde versammelte Volk die oberste Gewalt im Lande

---

[60]) Siehe die Verfassung von Uri, §§. 34 — 37. Die Eidesformel für die Landsgemeinde im Kanton Uri lautet: „Des Landes Nutzen und Ehre zu fördern, Schand', Schaden und Laster zu wenden; die Verfassung gewissenhaft zu halten und zu beachten und ihre Stimme nach bestem Wissen und Gewissen für das Recht und die auf diesem beruhende Ehre und Wohlfahrt des Landes abzugeben; vorzubringen, was vorzubringen ist, und dem Landammann und seinen Boten gehorsam zu sein und nachzukommen, so oft sie von ihm oder seinen Boten gemahnt und gerufen werden; das Recht helfen fördern und das Unrecht unterdrücken, auch den Landammann zu schirmen und Hand zu heben zu Recht — Alles getreu und ohne Gefährde."

In Appenzell A. Rh. schwört die Landsgemeinde: „Des Vaterlandes Nutzen und Ehre zu fördern und seinen Schaden zu wenden, die Rechte und Freiheiten desselben nach bestem Vermögen zu schützen, der Obrigkeit nach den Gesetzen zu gehorchen, sowie auch Rath und Gericht zu schirmen, deßgleichen von keinem Fürsten oder Herrn Geschenke, nicht Mieth noch Gaben anzunehmen, außer in der Landleute Seckel, und daß Jedermann Das, wozu er sollte gewählt werden, annehme und thue, so gut er's kann und vermag." Auch bei Anlaß der Landsgemeinde muß der Landammann u. A. schwören: „Des Landes Verfassung und Gesetze zu handhaben, Wittwen und Waisen und sonst männiglich zu schützen, zu schirmen und zum Recht zu verhelfen best seines Vermögens, wie ihn das Gesetz und sein Gewissen weisen, und weder durch Freundschaft, Feindschaft, Mieth noch Gaben, noch um anderer Sachen Willen sich bewegen lassen, davon abzuweichen ꝛc."

In diesen Worten mögen die absoluten Demokraten und die absoluten Monarchisten der uns umgebenden Staaten die Schweiz und ihr Staatsrecht erkennen. Das Volk weiß, daß es die formell oberste Gewalt hat, es weiß aber auch, daß Gewalt nicht die Staatswohlfahrt, nicht das Recht ist; es hält sich nicht für unfehlbar wie die „allerhöchsten" Potentaten Deutschlands. Und diese Worte, dieser Eid ist Wahrheit. Nicht Louis Napoleon, nicht der König von Preußen, noch ein anderer Fürst, der je geschworen hat, halten so am Inhalte des Eides, halten so an seiner Bewahrheitung wie unser souveraines Schweizervolk.

ist und daß in ihr die Mehrheit der Versammelten den Entscheid, das Gesetz giebt, bezeichnen am genauesten ihren Charakter.

Die Theilnahme an derselben ist rechtlich entweder den Stimmfähigen freigestellt oder für diese obligatorisch, faktisch aber eine Ehrensache; da die Ehrlosen wegbleiben müssen, so zeigt es Jeder, daß er nicht zu dieser Klasse gehört und schaart sich hin zum Volk, um seine Stimme abzugeben zu des Landes Wohl, seinen Beitrag zu des Landes Ehre. Rechtlich freiwillig ist ihr Besuch in den Kantonen Uri, Unterwalden und in Appenzell J. Rh., vorgeschrieben in Glarus und Appenzell A. Rh., im erstern Kantone, wie es aus der maßgebenden Bestimmung hervorgeht, um sich durch den Landsgemeinde-Eid zu verpflichten. Art. 41 der Verfassung lautet nämlich: „Jeder stimmfähige Landmann ist, gesetzliche Ehehaften vorbehalten, verpflichtet, an der Landsgemeinde zu erscheinen, den Eid zu schwören, für Gesetze und Beschlüsse und bei Wahlen so zu stimmen, wie er es vor Gott und dem Vaterlande verantworten kann;" und in Appenzell A. Rh. ist vorgeschrieben: „Jeder Landmann ist bei der im Gesetze bestimmten Buße verpflichtet, die Landsgemeinde zu besuchen und derselben vom Anfang bis zum Ende beizuwohnen. Ausgeschlossen sind nur Die, welche ehr- und wehrlos, d. h. unter Scharfrichters Hand gewesen sind."

Bezüglich der Abhaltung muß man die ordentlichen Landsgemeinden von den außerordentlichen unterscheiden; die ersten werden von Rechts wegen alljährlich zu einer bestimmten Zeit und an einem bestimmten Orte abgehalten [61]); über die außerordentlichen muß man sich an detaillirtere Bestimmungen halten. Ueber die Frage, ob, natürlich bei wichtigen oder dringenden Angelegenheiten, eine außerordentliche Landsgemeinde abgehalten werden soll, entscheidet in allen Kantonen der Landrath (in Appenzell A. Rh. die Obrigkeit), und zwar in den Kantonen Uri, Unterwalden und Innerrhoden aus-

[61]) In Uri am ersten Sonntag im Mai zu Bözlingen an der Gand, in Obwalden zu Sarnen, in Nidwalden zu Wil an der Aa, jeweilen am letzten Sonntag im April, in Glarus zu Glarus, wenn möglich im Laufe des Monats Mai, in Appenzell J. Rh. zu Appenzell und in Außerrhoden am letzten Sonntag im April zu Trogen oder Hundwil, d. h. das eine, das ungerade Jahr (z. B. 1855) hinter der Sitter zu Hundwil und das andere, das gerade Jahr (z. B. 1856) vor der Sitter zu Trogen. In Nidwalden ist von der Landsgemeinde die Nachgemeinde zu unterscheiden; sie wird von den gleichen Bürgern wie die Landsgemeinde besucht, aber zum speziellen Zwecke der kantonalen Gesetzgebung; sie wird am zweiten Sonntag im Mai abgehalten und zwar ebenfalls zu Wil an der Aa.

schließlich, in Glarus in Konkurrenz mit der Landsgemeinde, die in einer Versammlung für einen oder mehrere besonders bestimmte Gegenstände eine außerordentliche Abhaltung beschließen kann. In Außerrhoden ist die Obrigkeit gehalten, wenn sie einem gestellten Begehren nicht von sich aus entsprechen will, die Frage, ob eine außerordentliche Landsgemeinde abgehalten werden soll, sofort den Kirchhören vorzulegen, und wenn zehn derselben es verlangen, so muß die Landsgemeinde abgehalten werden. Kraft des allgemein gesicherten Petitionsrechtes kann zwar Jedermann das Begehren um die Abhaltung einer Landsgemeinde stellen, über den Entscheid gelten aber die eben erwähnten Sätze; wie ersichtlich ist, hat in dieser Beziehung das Volk in Appenzell A. Rh. die meiste Gewalt. In Uri muß das Begehren an den Landammann gestellt werden, der gehalten ist, den Landrath zur Entscheidung einzuberufen, wenn jenes von Männern von 7 (oder mehr) Geschlechtern gethan worden ist. Ist die Versammlung beschlossen, so entscheidet über die Zeit der Abhaltung der Landrath, beziehungsweise die Obrigkeit, in Uri gleichzeitig auch über den Ort, während in den übrigen Kantonen die gewöhnliche Landsgemeindestätte verbleibt, in Appenzell A. Rh. mit der einzigen Unterscheidung, daß man nicht nach den Jahren an die Stätte hinter oder vor der Sitter gebunden ist. Die Zeit und, wo es nicht festgesetzt ist, der Ort müssen durch Verlesen in den Pfarrkirchen bekannt gemacht werden; daß die Publikation auch des Verhandlungsgegenstandes eine bestimmte Zeit vorangehen muß, gilt hier wie bei den ordentlichen Landsgemeinden; dagegen gilt als durchgängig nur für die außerordentliche Landsgemeinde aufgestellter Grundsatz, daß kein Gegenstand zur Behandlung und Abstimmung vorgebracht werden kann, als wegen dessen die Abhaltung der Landsgemeinde beschlossen worden ist und die Auskündung stattgefunden hat.

Die Art und Weise der Abhaltung der Landsgemeinde und die Behandlungsweise der Gegenstände wird von dem in diesen Kantonen an's Hergebrachte gewöhnten Volk nicht minder genau beachtet als der modus tenendi parliamentum von den Engländern. Vieles davon, wie das Abgränzen des Landsgemeindeplatzes, die Errichtung einer Art Tribüne für die Leitung der Landsgemeinde, das Stellen der Stühle für die wohlweisen Räthe oder die regierenden Häupter, das Läuten der Glocken, das Anfangen mit Gebet und noch manches Andere, das man nothwendig kennen muß, um sich ein getreues Bild vorstellen zu können, sind für uns bloße Aeu-

ßerlichkeiten; wichtig dagegen sind die Fragen, welche Gegenstände vorgetragen und in Abstimmung gebracht werden können. Vorausgeschickt muß noch werden, daß die Eröffnung und die Leitung jeweilen dem Landammann zusteht und zwar, wenn mehrere Personen diesen Titel zu führen berechtigt sind, dem regierenden Landammanne. Bezüglich der Verhandlungsgegenstände gilt sonst der Grundsatz, daß Nichts vorgebracht werden kann, als was vom Landrathe, einer Art vorberathenden oder, wie Uri auch sagt, stellvertretenden gesetzgebenden Behörde vorgelegt worden ist. Doch unterliegt dieser Grundsatz verschiedenen Modifikationen, die ich in Folgendem nebst noch andern zu berücksichtigenden Punkten berühren will.

Er gilt unbedingt von Obwalden, indem kein Antrag an die Landsgemeinde zur Bestätigung oder Verwerfung gelangen darf, der nicht vom „dreifachen Rathe vorberathen, begutachtet und vorzulegen erkannt worden;" er gilt auch von Glarus, so weit es nicht die bloße Vorlage zur Erheblichkeitserklärung betrifft, denn „die Landsgemeinde berathet und entscheidet einzig über die im Memorial enthaltenen Artikel und Gutachten des Landrathes," er gilt auch für die übrigen Kantone, insoweit kein Antrag vorgebracht werden kann, der nicht dem vorberathenden Landrathe oder Großen Rathe vorgelegt worden ist. Diese Behörde hat das Recht der Prüfung und kann einen gestellten Antrag zu dem ihrigen machen oder ihn auch verwerfen; im erstern Falle erscheint er unter den Verhandlungsgegenständen; im letztern Falle wird er ganz unberücksichtigt gelassen in Obwalden, wird im Landsgemeindememorial bloß berührt, aber nicht als Verhandlungsgegenstand aufgeführt in Glarus [62]); in den andern Kantonen kann der Antrag dennoch aufrecht erhalten und entweder vom Landammann oder vom betreffenden Antragsteller vorgetragen werden; in den Kantonen Uri und Appenzell müssen aber über solche abzulehnende Anträge der Landrath, beziehungsweise der Große Rath ihre Gegengutachten mit den Ablehnungsgründen angeben; in Nidwalden ist der Landrath zu einem Gegengutachten berechtigt, aber nicht ver-

---

[62]) §. 48, vierter Passus der Verfassung lautet: „Unter einer eigenen Rubrik, jedoch ohne besonderes Gutachten, werden im (Landsgemeinde-) Memorial auch diejenigen Anträge aufgenommen, die der Landrath für unerheblich erklärt hat. Ueber Anträge der letztern Art wird nur auf speziellen Anzug an der Landsgemeinde eingetreten, so, daß sie entweder die Ablehnung oder die Begutachtung auf das folgende Jahr beschließt."

pflichtet. Die Beschlußfassung geschieht durch die Mehrheit der Landsgemeinde.

Kennen wir so die Vorlage der Anträge vor die Landsgemeinde oder deren Beseitigung in Obwalden und Glarus, so ist noch der Punkt zu erörtern, wer Anträge dem Landrathe einreichen kann, weiter ausgedrückt, wer die gesetzgeberische Initiative hat. Wie sich von selbst begreift, steht dieselbe der Behörde zu, welche die Vorlage der Verhandlungsgegenstände zu besorgen und zu berathen hat, überdieß aber in allen Kantonen, mit Ausnahme von Uri, jedem stimmfähigen Bürger. Er hat deßhalb seine Anträge eine bestimmte Zeit vor der Landsgemeinde, in Unterwalden und Innerrhoden einen Monat vorher [63]), dem Landammann unterzeichnet und motivirt einzureichen. In Uri hat das Vorschlagsrecht nicht jeder individuelle Bürger, sondern nur das Siebengeschlecht [64]), dessen Anträge aber, wie wir bereits gesehen haben, durch den Landrath nicht beseitigt werden können. Diese individuellen Anträge wie die Vorschläge der Landräthe müssen aber alle durch Druck oder sonst eine bestimmte Zeit vor der Abhaltung der Landsgemeinde bekannt gemacht werden, in Uri und Unterwalden wenigstens 8 Tage, in Innerrhoden 3 Wochen und in Appenzell A. Rh. und Glarus 4 Wochen vorher. In dieser vorherigen Bekanntmachung liegt eine bedeutende Garantie gegen die überstürzte Annahme von Anträgen, wäre nicht eine noch größere Bürgschaft in dem natürlichen Mißtrauen der Landsgemeindevölker gegen Neuerungen gegeben.

So viel von diesem ächt republikanischen Institute im Allgemei-

---

[63]) Die andern Kantone werde ich besonders berühren.

[64]) Weil dieses Vorschlagsrecht des Siebengeschlechtes und der letzte Begriff allein in und außerhalb der Schweiz so oft erwähnt worden, so zitire ich den deutlichen Verfassungsartikel 38 wörtlich: „Jeder Gegenstand, um vor der Landsgemeinde in Berathung genommen werden zu können, muß entweder vom Landrathe angetragen oder von sieben ehrlichen Männern aus so viel verschiedenen Geschlechtern des Landes begehrt werden. Ein solches Begehren muß dem hiefür jährlich im Anfang Aprils zu haltenden Landrathe (für die ordentlichen Landsgemeinden) oder einem andern zuvor sich versammelnden Landrathe (für außerordentliche Landsgemeinden) schriftlich mit namentlicher Angabe der sieben Männer und deren eigener Unterschrift oder persönlicher Vorstellung zur Kenntniß vorgelegt werden, um ein Gutachten der Gemeinde vortragen zu können. Alle solche Verhandlungsgegenstände der Gemeinde sollen zuvor wenigstens im Auszug in allen Kirchgemeinden bekannt gemacht werden. Auch müssen bei Siebengeschlechtsbegehren die sieben Männer an der Gemeinde persönlich sich stellen."

nen, hier in den Gränzen dieses Buches; zur speziellen Beleuchtung der Initiative und des Vortrages vor der Landsgemeinde erlaube ich mir in der Note die Beisetzung von zwei Bestimmungen aus den Kantonen Glarus und Appenzell A. Rh. [65]).

---

[65]) Glarus §. 48 der Verfassung. Vom Landsgemeinde-Memorial. „Für die von der Landsgemeinde zu behandelnden Gegenstände wird alljährlich vom dreifachen Landrath ein Memorial gebildet, welches vier Wochen vor der Landsgemeinde dem Volke mitgetheilt werden soll. Den Behörden, sowie jedem stimmfähigen Landmann steht das Recht zu, Vorschläge zu Gesetzen und hoheitlichen Beschlüssen, die sie bei ihrer aufhabenden Landespflicht der Ehre und dem Nutzen des Vaterlandes angemessen erachten, an das Landsgemeinde-Memorial zu geben. Zu diesem Ende werden Behörden und stimmfähige Landleute alljährlich im Januar durch eine Publikation im Amtsblatt aufgefordert, ihre diesfälligen Vorschläge binnen einer Frist von vierzehn Tagen an Behörde einzureichen. Die Eingaben müssen in Schrift verfaßt, den Antrag bestimmt und mit den Erwägungsgründen begleitet enthalten und vom Eingeber unterzeichnet sein. — Die Anträge werden vom dreifachen Landrathe geprüft, nöthigenfalls zur Vorberathung an Kommissionen aus seiner Mitte verwiesen, wobei es indessen demselben zusteht, auch sachkundige Männer außer seiner Mitte mit entscheidender Stimme beizuziehen. Die für erheblich und dringlich erachteten Anträge werden mit dem Gutachten des Landrathes dem Memorial einverleibt. Jeder Antrag muß aber für erheblich erklärt werden, wenn sich im Landrath mehr als zehn Stimmen für dessen Erheblichkeit aussprechen. (Folgt die oben Note 62 zitirte Stelle, dann:) Können an der Landsgemeinde einzelne vom Landrathe begutachtete Anträge nicht behandelt werden, so kommen diese bei der künftigen Landsgemeinde in vorzugsweise Behandlung. In gleiche Klassen gehören die vom Landrath unerheblich, von der Landsgemeinde dagegen als erheblich erklärten Anträge."

Appenzell A. Rh. Art. 2. „Wie man der Landsgemeinde etwas vorschlagen möge. Wenn ein Landmann begehrt, etwas vor die Landsgemeinde zu bringen, das ihm billig und recht und dem Vaterlande nützlich bedünkt, so soll er schuldig sein, solches vorher dem Großen Rathe vorzutragen, welcher die Sache überlegen und berathen wird. Findet nun der Große Rath, daß die Sache dem Vaterlande nützlich und gut sei, so soll er dem Landmann willfahren und seinen Antrag an die Landsgemeinde bringen. Wenn aber die Obrigkeit den Antrag schädlich und nicht für thunlich erachtet und der Landmann wollte sich auf gemachte Vorstellungen nicht abweisen lassen, so mag er ihn dennoch vor die Landsgemeinde bringen; er soll aber selbst auf den Stuhl gehen und die Sache mit Anstand vortragen, wobei er von der Obrigkeit geschützt und geschirmt wird und von Niemand gestört oder gekränkt werden darf. Die Anträge müssen jedoch, mit Ausnahme dringender Fälle, wenigstens vier Wochen vor der Landsgemeinde von allen Kanzeln des Landes verlesen und durch den Druck bekannt gemacht werden; dabei hat die Obrigkeit auch ihre Ansicht darüber kund zu machen. Die Vorschläge, welche die Obrigkeit an die Landsgemeinde bringen will, müssen ebenfalls, dringende Fälle ausgenommen, vier Wochen vor der Landsgemeinde von allen Kanzeln verlesen und durch den Druck bekannt gemacht werden. Anders als auf solche Weise soll Nichts, weder von der Obrigkeit noch von den Landleuten an die Landsgemeinde gebracht und in's Mehr gesetzt werden dürfen."

b. Die Sanktion.

Die positive Sanktion, zu deutsch: Gutheißung durch das Volk, und wohl zu unterscheiden vom Veto, hat sich das Volk in den Kantonen Schwyz und Graubünden vorbehalten; in Bezug auf den erstern erinnere man sich an das oben Gesagte, daß an die Stelle der Landsgemeinde die politischen Kreisgemeinden getreten sind, und in Bezug auf den Kanton Graubünden an den bei der Behandlung der Volkssouverainetät angeführten Artikel II: „Die Souverainetät (des Freistaates Graubünden) beruht auf der Gesammtheit des Volkes und äußert sich durch die gesetzmäßigen Abstimmungen desselben." Wenn nun in beiden Kantonen auch das Merkmal der positiven Gutheißung eines Gesetzes durch das in den Kreisgemeinden versammelte Volk ein gemeinschaftliches ist, so würde ich doch den gegebenen historischen Verschiedenheiten zu großen Zwang anlegen, wenn ich sie nicht gesondert behandeln würde.

Die Sanktion durch die Kreisgemeinden des Kantons Schwyz.

Zur Behandlung bestimmter Gegenstände, namentlich zur Wahl von Mitgliedern des Kantons- und des Verfassungsrathes, zur Abstimmung über die Verfassung des Bundes, des Kantons, über Revisionsanträge und über die revidirten Artikel, zur Wahl der Vermittler und der Mitglieder und der Ersatzmänner des Kreisgerichtes, was uns aber hier besonders angeht, zur Verwerfung der vom Kantonsrath vorgelegten Gesetze ist der Kanton in dreizehn Kreise [66]) eingetheilt und die sämmtlichen in einem Kreise wohnenden stimmfähigen Bürger bilden eine K r e i s g e m e i n d e; in denjenigen Bezirken, welche nur e i n e n Kreis bilden, wie die Bezirke Einsiedeln, Küßnacht und Gersau, übt die Bezirksgemeinde die Befugnisse der Kreisgemeinde aus. Wie früher die Landsgemeinde, so haben jetzt auch die Kreisgemeinden einen ordentlichen Versammlungstag, nämlich je alle zwei Jahre den letzten Sonntag im April. Dagegen können sie auch außerordentlich einberufen werden, und zwar so oft sie über Annahme oder Verwerfung von Gesetzen und ähnlichen Gegenständen abzustimmen haben, so oft Fragen über Verfassungsrevision und Wahlen in den Verfassungsrath es nothwendig machen, Fälle, bei denen der Kantonsrath die Einberufung zu bestimmen hat, und endlich noch dann, wenn eine von der Kreisgemeinde gewählte Stelle eines Beamten erledigt wird; in diesem Falle tritt sie innerhalb Mo-

[66]) Siehe Art. 41 der Verfassung.

natsfrist, vom Tage des Erledigungsfalles an gerechnet, zur Ersetzung zusammen. Wie bei den Landsgemeinden muß auch die Vorlage der Gegenstände vierzehn Tage vor der Versammlung durch den Druck bekannt gemacht werden. Ueber die Genehmigung eines Vorschlages entscheidet der §. 156 der Verfassung: „Die Genehmigung der (obbemerkten) Gegenstände findet in den Kreisgemeinden durch Abzählung der Annehmenden und Verwerfenden statt. Abwesende werden gar nicht gezählt. Zur Genehmigung ist die absolute Mehrheit der in sämmtlichen Kreisen stimmenden Kantonsbürger erforderlich."

Die Sanktion durch die Volksabstimmung im Kanton Graubünden.

Durch die am 16. Januar 1854 garantirte Verfassung hat der Kanton Graubünden gegenüber den frühern Einrichtungen, welche sich in der Verfassung von 1814 vertreten finden, eine Umgestaltung ähnlich derjenigen des Schweizerbundes selbst erlitten. Zu Art. II dieser letztern Verfassung: „Die Souverainetät beruht auf der Gesammtheit der politischen Kreisgemeinden und äußert sich durch die Mehrheit ihrer gesetzmäßig eingehaltenen und aufgenommenen Willensmeinungen oder Kreismehren" und dem in Art. 11 der Ordnung vom 2. August 1834 ausgesprochenen Satze: „Zur gültigen Annahme oder Verwerfung ist in allen Fällen eine absolute Mehrheit der sämmtlichen Gemeindsstimmen erforderlich" — ist der neue Art. 2 getreten, der die Souverainetätsrechte des Volkes bestimmter angiebt: „Dem Volke steht zu, von dem Großen Rathe vorgeschlagene Verfassungsänderungen, Gesetze und Staatsverträge anzunehmen oder zu verwerfen. Seine Einwilligung ist sowohl zur Einführung neuer Steuern oder Abgaben als auch zur Erhöhung der bereits bestehenden erforderlich. Neue Kantonsbehörden können nur auf dem Wege des Gesetzes, d. h. mit Zustimmung des Volkes aufgestellt werden. Ueber alle Fragen, welche zur Abstimmung an das Volk gelangen, entscheidet die absolute Mehrheit der Stimmenden."

Gegenüber den oben berührten Abstimmungen in den Kreisgemeinden des Kantons Schwyz sind vorzüglich die Abweichungen zu bemerken, daß, obwohl der Kanton Graubünden auch eine Eintheilung in Kreise hat [66a]), zur Abstimmung über die Gesetze 2c. sich keine Kreisgemeinden oder Kreisversammlungen bilden, sondern daß die

[66a]) Siehe Gesetz vom 5. Juli 1854.

Abstimmung in den einzelnen politischen Gemeinden des Kantons geschieht und daß diese sich nicht von Rechtswegen an einem festgesetzten Tage versammeln, sondern innerhalb der zur Annahme oder Verwerfung vom Großen Rathe festgesetzten Frist an dem vom Kreispräsidenten festgesetzten Tage. Während ferner im Kanton Schwyz die Kreisgemeinden die vorgelegten Gesetze in ihrer Gesammtheit anzunehmen oder zu verwerfen haben, werden vom Großen Rathe des Kantons Graubünden dieselben in, nach den einzelnen Grundsätzen oder Abtheilungen auseinander gehaltenen, „Rekapitulationspunkten" vorgelegt und dann findet die Abstimmung nach diesen Punkten statt. Im Uebrigen gelten folgende Grundsätze:

1. Die Gesetzesvorschläge (Rekapitulationspunkte) werden durch die Vermittlung der Standeskanzlei sowohl den Kreisämtern als den Gemeinden in dem als Originale geltenden deutschen Texte nebst der Uebersetzung in der landesüblichen italienischen oder romanischen Sprache mitgetheilt und in der bezüglichen Ausschreibung die peremptorische Frist für die Eingabe der Abstimmungsresultate festgesetzt.

2. Die Abstimmung findet auf die Anordnung des Kreispräsidenten in den Gemeinden statt; diese sind gehalten, die Abstimmungsresultate über die Annehmenden und Verwerfenden der einzelnen Rekapitulationspunkte in gehöriger Ausfertigung an den Präsidenten des Kreisgerichtes einzusenden. Ein Ausschuß des letztern besorgt die gemeindeweise Zusammenstellung des Kreises, welche dem Kleinen Rathe und zwar unter Bußandrohung in gehöriger Ausfertigung und zur festgestellten Frist eingereicht werden muß (Ordnung vom 21. Juni 1854).

3. Nach Art. 6 der Verfassung ist die Zusammentragung und Klassifikation der eingegangenen Mehren dem Großen Rathe vorbehalten; er veröffentlicht sodann das Ergebniß derselben und setzt den Tag fest, von welchem an das angenommene Gesetz in Kraft tritt. Zur Klassifikation ist er jedoch nicht gehalten, sich außerordentlich zu versammeln, sondern er nimmt das Geschäft in seiner nächsten Sitzung vor. Deßhalb setzt die Verfassung auch die Ausnahme fest: „Bei Dringlichkeit kann er die Klassifikation und Veröffentlichung dem Kleinen Rathe oder der Standeskommission übertragen."

c. Das Veto.

Diese eigenthümliche Pflanze des republikanischen Lebens gedeiht in den Kantonen Luzern, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau. Man kann demselben dem Begriffe nach eine große Bedeutung beilegen und in ihm das direkte Gesetzgebungsrecht des Volkes sehen, wie es die st. gallen'sche Ansicht ist. Dort heißt es: „Das Volk übt in Folge der Souverainetät das Gesetzgebungsrecht selbst aus und jedes Gesetz unterliegt seiner Genehmigung." Der Sache nach kommt es in allen Kantonen auf dasselbe hinaus; es ist allerdings ein Recht der Souverainetät, aber es besteht in nichts Anderm als in der Befugniß der stimmfähigen Bürger zur Einsprache gegen ein von der Repräsentation erlassenes Gesetz. Ob nun St. Gallen sage: „Das Recht der Genehmigung übt das Volk dadurch aus, daß es nach Erlassung eines Gesetzes die Anerkennung und Vollziehung desselben vermöge seiner souverainen Gewalt verweigern kann;" — oder ob Luzern bestimme: „Gegen Gesetze ꝛc. kann das souveraine Volk in den ordentlichen Gemeindeversammlungen Einspruch oder das Veto einlegen," ist ein und dasselbe. Es ist nicht das Recht zur Erlassung einer positiven Vorschrift, sondern das Recht, eine von einer andern Behörde erlassene Vorschrift als ungültige, als eine nicht geschehene zu erklären, es ist die hinten an den Wagen gespannte Souverainetät, mit der je nach der Art und Weise, wie das Recht ausgeübt werden kann, verschiedener Schabernak gespielt wird; es ist auch die Kunst der Volksrepräsentation, zu zeigen, wie schwierig es ist, daß der Volkswille gegenüber dem der Repräsentation zur Geltung komme, je nachdem man das Volk „hinter dem Ofen" gegenüber demjenigen, das sich an der Abstimmung betheiligt, zu den Annehmenden oder Verwerfenden in gesetzlicher Fiktion rechnet. Doch zur Sache; solche subjektive Aeußerungen geben von einem Rechte und seiner Anwendung keinen Begriff.

Wenn es das Einspruchsrecht des Volkes ist, so ist zunächst zu fragen, wogegen es erhoben werden könne, und dann, wie lange dasselbe daure. Da wir es unter der Gesetzgebung behandeln, so mag der geneigte Leser schon daraus entnehmen, daß es gegen ein Gesetz geltend gemacht werden kann. Dieß ist die übereinstimmende Ansicht aller Kantone, wo es geübt wird. Während es Schaffhausen und Thurgau in der That auch auf die Gesetzgebung in engem Sinne beschränken, so dehnen es Luzern, Solothurn, die Landschaft und St.

Gallen gegen noch andere Verfügungen der sonstigen gesetzgebenden Gewalten aus, theilweise wirklich als Ausdehnung, theilweise als analoge Anwendung. Die Verfassung von Luzern bestimmt, daß das Veto eingelegt werden kann gegen Gesetze, Bündnisse [67]), Verträge oder Konkordate, sowie gegen Einführung neuer Korporationen; in Solothurn kann es geltend gemacht werden gegen Gesetze und Beschlüsse, die nach vorhergehendem Vorschlage der Regierung erlassen werden, sowie gegen Erlasse des Kantonsrathes über allgemeine Steuern, Abgaben und Sporteln; in Basel-Landschaft werden als dem Rechte zur Verwerfung unterworfen bezeichnet: Gesetze, allgemein verbindliche Beschlüsse und Verträge, und endlich werden in St. Gallen namentlich die Gesetze über nachbenannte Gegenstände genannt: alle Theile der bürgerlichen und peinlichen Gesetzgebung und einschlagende Staatsverträge [68]), allgemeine Abgabengesetze, Gesetze über das Gemeindewesen und endlich Gesetze über das Militärwesen [69]).

Aus der Natur des Rechtes, bei dem die sonstige Organisation und Normirung der Verhältnisse eines Kantons einer andern Behörde überlassen ist und von dem das Volk nur Gebrauch macht, wenn, wie die Verfassung von Schaffhausen sagt, es zu der Einsicht gelangt, daß ein Gesetz mit seinen Interessen im Widerspruch stehe, folgt, daß es ganz unrichtig wäre, würde dasselbe nicht an eine bestimmte Zeit gebunden, und daher finden wir, daß in allen Kantonen eine Frist gesetzt ist, innerhalb welcher, von der Publikation an gerechnet, vom Rechte Gebrauch gemacht werden kann; in Luzern sind es 50, in Solothurn und der Landschaft 30, in Schaff-

---

[67]) Hiegegen schwindet die Anwendbarkeit vor den Art. 7 und 8 der Bundesverfassung.

[68]) Solche Verträge wären namentlich Konkordate, in denen St. Gallen das so lange verfochtene Territorialprinzip aufgeben würde.

[69]) Gerade hier wird der zu Ende des dritten Kapitels hervorgehobene Unterschied zwischen Bundes- und Kantonssouverainetät bemerkbar. Die Verpflichtungen der Kantone über das Militärwesen werden durch die Bundesgesetzgebung aufgestellt; hiezu wirkt St. Gallen mit 8 Nationalräthen und 2 Ständeräthen und zwar definitiv, ohne Veto. Wäre die Bundessouverainetät nicht auf dieses Gebiet ausgedehnt worden, so hätte das ganze st. gallische Volk ein Wort mitzusprechen. Es hat dieses Wort zwar jetzt auch noch, aber man bemerke wohl, nur über die Gegenstände im Militärwesen, über welche die kantonale Hoheit zu entscheiden hat.

hausen und Thurgau 40 und in St. Gallen 45 Tage. Es ist jedoch diese Frist keineswegs in der Weise gesetzt, daß innerhalb derselben oder am letzten Tage nothwendig Versammlungen der stimmfähigen Bürger zur Einlegung des Veto's gehalten werden müssen; dieß gäbe dem Veto schon den Charakter der Sanktion, sondern eine bestimmte Anzahl Bürger einer politischen Gemeinde oder eines Kreises müssen es verlangen, und dann ist der Gemeinde-, beziehungsweise der Kreisvorstand gehalten, eine Gemeinde abzuhalten und zwar ganz bestimmt zu dem bei der Einberufung anzugebenden Zwecke des Einspruches gegen das bestimmte Gesetz [70]). Es ist dieser Modus, daß eine Gemeinde oder ein Kreis von sich aus zur Abstimmung über ein Gesetz schreiten kann und nicht eine allgemeine durch einen Kanton gehende Bewegung gefordert wird, eine Erleichterung zur Ausübung des Rechtes, ohne welche freilich dieses oft illusorisch würde. In Solothurn dagegen wird verlangt, daß entweder der Kantonsrath selbst oder 3000 stimmfähige Bürger des Kantons es begehren müssen, bevor in den Gemeindeversammlungen die Abstimmung über Annahme oder Verwerfung vorgenommen werden kann. Beschließt der Kantonsrath selbst die Vorlage, so erhält das Veto den Charakter der Sanktionirung. Dagegen rechne ich es zur offenbaren Künstelei, wenn im Kanton St. Gallen, nachdem 50 Bürger eine Vetogemeinde verlangt haben, diese mit der Abstimmung eröffnet wird, ob man wirklich Einwand gegen das Gesetz erheben wolle. Ist die Mehrheit gegen die Erhebung einer Einwendung, so wird die ganze Gemeinde als zu den Annehmenden gehörig gerechnet, während in den Gemeinden, wo die Mehrheit vetirt, man doch von der Minderheit als annehmend Notiz nimmt. Keine Künstelei, wohl aber die Schaffung einer Censurliste für die regierende Partei ist es, wenn in der Landschaft das Veto von den Stimmenden mit Namensunterschrift und mit Angabe der Gründe eingelegt werden muß. Das vae victis liegt sehr nahe, besonders in aufgeregten Zeiten, und diese Aufregung ist fast allemal vorhanden, wenn das Veto in einer mehr oder

---

[70]) In Luzern ist das Verlangen vom sechsten Theil der stimmfähigen Einwohner einer Gemeinde erforderlich, bis der Gemeindevorstand zur Abhaltung der Gemeinde verpflichtet ist; in St. Gallen werden 50 Bürger der Gemeinde, in Thurgau der vierte Theil der stimmfähigen Einwohner eines Kreises verlangt; in der Landschaft müssen zufolge einer gefälligen Mittheilung des Herrn Landschreibers Jourdan dreimal so viel Bürger einer Gemeinde dasselbe begehren als die Gemeinde Gemeinderäthe hat, somit dreimal 3, 5, 7.

minder beträchtlichen Ausdehnung des Landes verlangt wird. Ich halte daher das Verfahren in den übrigen Kantonen, geschehe die Abstimmung geheim oder öffentlich, für rechtmäßiger, wo man in den Gemeinden ohne weitere Angabe von Gründen, — die Diskussion bleibt deßhalb nicht nothwendig ausgeschlossen, sondern sie ist ganz am Platze, — die Anzahl der Für und Gegen Stimmenden bemerkt und das Resultat, sei es direkt oder durch die Vermittlung des Amts- oder Regierungsstatthalters, an die Regierung gelangen läßt. Bei der Eröffnung der Stimmenverzeichnisse gilt, mit Ausnahme des Kantons Solothurn, als durchweg gültiger Grundsatz, daß ein Gesetz erst dann als verworfen erscheint, *wenn die absolute Mehrheit aller stimmberechtigten Kantons-Einwohner sich gegen dasselbe ausgesprochen hat.* Die Verwerfung muß somit ausdrücklich ausgesprochen sein und deßhalb werden alle Diejenigen, welche an einer Vetogemeinde nicht erscheinen, zu den Annehmenden gezählt. Diesem gegenüber gilt im Kanton Solothurn die Bestimmung, daß die Mehrheit der Stimmenden über Genehmigung oder Verwerfung entscheidet; das Veto erhält daher hier auch in dieser Hinsicht mehr den Charakter der Sanktionirung. Hinsichtlich der Vollziehung des Veto ist zu bemerken, daß, während in den übrigen Kantonen der Grundsatz gilt, daß ein Gesetz von selbst hinfällt, wenn die Mehrheit der Bürger dagegen das Veto erklärt, im Kanton Luzern die Vorschrift besteht, daß in diesem Falle die Regierung den Großen Rath einzuberufen, den Willen des souverainen Volkes in einem öffentlichen Erlasse anzuerkennen und das von ihm erlassene Gesetz, Bündniß, Vertrag oder Konkordat, sowie die Bewilligung zur Einführung einer neuen Korporation als aufgehoben zu erklären hat; eine gleiche Erklärung hat in der Landschaft der Landrath in der nächsten, nach den Vetogemeinden abgehaltenen Sitzung zu geben; eine außerordentliche Einberufung hat jedoch deßwegen noch nicht stattgefunden.

Wird das Veto nicht ergriffen oder nur von der Minderheit der stimmfähigen Bürger, so erfolgt die Veröffentlichung des Gesetzes als rechtsverbindlich oder, wenn man von einer nochmaligen Veröffentlichung Umgang nehmen will, doch eine Publikation in dem Sinne, welche die Rechtsverbindlichkeit erklärt, d. i. gewöhnlich die Aufnahme in die Gesetzessammlung des Kantons mit der Vollziehungsformel der Regierung versehen.

---

d. Das Revisionsbegehren.

Eine Art indirektes Veto, das zu jeder Zeit ausgeübt werden kann, aber ohne die Wirkung, daß deßhalb ein Gesetz in der Vollziehung eingestellt wäre, hat der Kanton Aargau im §. 48 der Verfassung eingeführt. Da der Text desselben deutlich ist, so begnügen wir uns ohne weitere Reflexionen mit der Anführung: „Jedes Gesetz soll einer ganzen oder theilweisen Abänderung unterworfen werden, wenn 5000 stimmfähige Bürger dieselbe unter Angabe der Gründe verlangen und hierauf die absolute Mehrheit der in gesetzlicher Anzahl in den Gemeinden versammelten stimmfähigen Bürger sich dafür ausgesprochen hat."

Dritter Abschnitt.

II. Die Volksvertretung.

Es ist beinahe unmöglich, sich Rechenschaft zu geben über die Literatur, welche sich über die Volksvertretung gebildet hat, seitdem Montesquieu angefangen, auf Englands Verfassung hinzuweisen, seitdem Frankreich so viele Versuche gemacht und Deutschland seit der Bearbeitung seiner Rechtsgeschichte und der Rechtsphilosophie mit einem Schatze, ich sage richtiger mit einer Unzahl von wissenschaftlichen Untersuchungen über das Ständewesen bereichert worden ist. Alle diese Untersuchungen und Versuche bieten für uns einen sehr geringen Werth dar, indem sie von positivem Standpunkte aus die Vertretung der Nation, meist aber die Vertretung der unterschiedenen Stände der Nation gegen die Landesregierung berücksichtigen. Wenn auch Stahl sehr richtig als die Züge dieses Ständewesens: „Vertretung aller Klassen der Nation und zum größten Theil durch Abordnung, einheitliches Handeln der reichsständischen Versammlung und Unabhängigkeit von ihren Kommittenten, regelmäßige Berufung, Untheilbarkeit des Grundgesetzes, Zustimmung der Stände zu allen Gesetzen, Budget und Prüfung des Staatshaushaltes" angegeben hat, so fehlen für uns die Voraussetzungen dieses Ständewesens: eine in Stände geschiedene Nation und eine der Nation mit eigenem Rechte gegenüberstehende Regierung. Wir müssen daher von diesen deutschen Forschungen ganz absehen und uns durchaus nur auf dem Boden unseres Landes und unseres Rechtes bewegen.

Eines dagegen können wir zur Erwägung für jeden Republikaner hinübernehmen. Da der ganze Gedanke der Volksvertretung entstanden ist eben bei der Existenz einer aus eigenem Rechte stehenden Regierung gegenüber der Nation und bei der Existenz der Nation aus den Bestandtheilen der verschiedenen Stände, wo die Abgeordneten des einen Standes die Interessen dieses Standes verfechten gegen Zumuthungen der Regierung, aber auch gegen Zumuthungen der andern Stände, so müssen wir der Frage Raum geben: ist die Idee der Volksvertretung praktisch und in Wahrheit durchführbar bei einer einen und untheilbaren Nation, die sich selbst regiert? Führt die Volksvertretung nicht eher zur Vertretung der selbstischen Interessen der Abgeordneten und zur Beherrschung des Volkes durch diese, so daß nach einigen Dezennien eine Aristokratie sich gebildet und der Wechsel der Repräsentanten nichts Anderes ist als der Austausch der einen Aristokratie gegen die andere?

Ich stehe keinen Augenblick an, zu erwidern, daß diese Abnormität allerdings in der Volksvertretung liegt und daß jedes Volk, das dieselbe eingeführt hat, mit Recht sich nach den Schranken gegen die Ausbildung einer solchen Abnormität umsieht. Die beste Schranke meines Erachtens ist die, daß es die hauptsächlichsten Rechte in seiner Hand behält und zwar mit der Durchbildung des Volkes je länger je mehr. Die Repräsentation kann bei uns daher nur ein Uebergang von der frühern Aristokratie zur Demokratie sein.

Der vollste Keim zur eben bezeichneten aristokratischen Ausartung der Vertretung liegt auch im Werke Bluntschli's über das allgemeine Staatsrecht, das übrigens durchaus auf dem oben angegebenen Charakter des Ständewesens und einer selbständigen Regierung beruht, ja welches das Verderben hat, das ausgerottete Ständewesen auch in die Republik einführen und der Regierung einen unabhängigen Charakter gegenüber dem Volke einräumen zu wollen. Die zwei Sätze, in denen der bezeichnete Keim der aristokratischen Ausartung liegt, lauten: „der gesetzgebende Körper stellt die ganze Nation dar," während er nur eine vom Volke gewählte Behörde zur Ausübung eines Volksrechtes ist und „dem Prinzip der Repräsentation gemäß ist die Volkskammer ein mit Rücksicht auf Tauglichkeit und Fähigkeit ihrer Mitglieder gemachter Auszug und erhöhter Ausdruck des Volkes. Sie ist gewissermaßen die staatliche Qualität der volksmäßigen Quantität" — lauter Vergleichungen und Ausdrücke

zur Verschleierung der Wahrheit, die der Staatsrechtslehrer an der Isar nicht zu zeigen wagt, wahrscheinlich aber selbst nie gesehen hat.

Diesen barocken Ansichten, Auszügen und Ausdrücken gegenüber stellen wir für das schweizerische Staatsrecht, was die Person des Gesetzgebers betrifft, indem wir die Befugnisse im folgenden Abschnitt behandeln werden, nachstehende Sätze auf.

1. Die Schweiz hat eine Vertretung des gesammtheitlichen Volkes, und zwar die Schweiz an sich als ein Ganzes im Nationalrathe, als auch die Schweiz in ihren Bestandtheilen, den Kantonen, in den Kantons-, Großen oder Landräthen.

2. Auch das Volk der Kantone, in denen es an der Landsgemeinde die oberste Gewalt selbst ausübt, hat Vertreter zu bestimmten Zwecken, die man gemeinhin zu den Befugnissen des Gesetzgebers zählt. Hier ist es von besonderer Wichtigkeit, die Thätigkeit der Landsgemeinde von den Befugnissen des stellvertretenden Gesetzgebers zu scheiden.

3. Die Schweiz hat eine Landesvertretung, vom föderativen Standpunkte aus betrachtet, im Ständerath. Wie der Nationalrath und der Ständerath zusammen für die Gesetzgebung der Schweiz als Ganzes wirken, wird im letzten Abschnitte dieses Kapitels behandelt werden. Wir werden da auch der Zusammensetzung und der Wahl des Ständerathes einige Worte zu widmen haben. Für jetzt wenden wir uns ausschließlich der Volksvertretung zu.

Dieselbe besteht, wie gesagt, für die Schweiz im Nationalrath, für die Kantone in den Kantonsräthen oder den Großen Räthen oder den Landräthen in verschiedener Stärke und Zusammensetzung [71]. Wir behandeln sie von den drei Standpunkten aus, unter denen sie in Betracht kommen können, nämlich von dem der Vertreter oder der Gewählten, von dem des Volkes oder der Wähler und endlich von dem des gegenseitigen Verhältnisses in Bezug auf Zeit und Stellung.

---

[71]) „Der Nationalrath wird aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet. Auf je 20,000 Seelen der Gesammtbevölkerung wird ein Mitglied gewählt. Eine Bruchzahl über 10,000 Seelen wird für 20,000 Seelen berechnet. Jeder Kanton und bei getheilten Kantonen jeder der beiden Landestheile hat wenigstens ein Mitglied zu wählen." Bundesverfassung Art. 61.

Die Gesetzgeber der Kantone sind nach folgender Uebersicht bestellt und benannt:

Zürich:	Großer Rath	204 Mitglieder,	bez. 1 auf 1200 Einwohner.
Bern:	Großer Rath	226 „	„ 1 „ 2000 „

I. Das wesentlichste Moment, welches bei den Volksvertretern zu berücksichtigen ist, ist die **Wählbarkeit**, und wir beleuchten dieselbe, um Anhaltspunkte zu Vergleichungen zu geben, in der bei der französischen Verfassungsgeschichte beobachteten Art und Weise. Nach derselben kommen Alter, Domicil und Census in Betracht. Keine weitern Bedingungen als die der **Stimmfähigkeit** sind

---

Luzern: Großer Rath 100 Mitglieder.
Uri: Landrath 55 Mitglieder (7 Landesbeamte) und 1 auf 300 Einwohner.
Schwyz: Kantonsrath 81 Mitglieder auf 12,094 Aktivbürger.
Obwalden: Dreifacher Rath 177 Mitglieder, darunter die 12 Landsbeamten.
Nidwalden: Landrath 61 Mitglieder (10 vorsitzende Herren und 51 auf die Bevölkerung).
Glarus: Dreifacher Landrath 117 Mitglieder.
Zug: Großer Rath 67 Mitglieder.
Freiburg: Großer Rath 83 Mitglieder nach Franscini's, bei diesen Repräsentationsverhältnissen übrigens höchst ungenauen Zahlenangaben; das Richtige ist: je einer auf 1500 Seelen; der Kanton hat 99891, somit 66 und dann 10 von diesen Gewählten, macht 76; der gegenwärtige Große Rath ist nach der alten Verfassung so zusammengesetzt; im Falle der Totalerneuerung wird aber auf 1200 Seelen 1 Abgeordneter erwählt werden.
Solothurn: Kantonsrath 107 Mitglieder, bez. 1 auf 650 Einwohner.
Basel-Stadt: Großer Rath 134 Mitglieder.
Basel-Landschaft: Landrath 1 auf 800 Einwohner, somit 60 Mitglieder.
Schaffhausen: Großer Rath 1 auf 600 Einwohner, somit 58 Mitglieder.
Appenzell A. Rh.: Zweifacher Landrath 10 Landesbeamte, je 2 Hauptleute von den 20 Gemeinden und 34 von den Gemeinden Gewählte, somit 84 Mitglieder.
Appenzell J. Rh.: Großer Rath 124 Mitglieder nach Franscini.
St. Gallen: Großer Rath 150 Mitglieder.
Graubünden: Großer Rath 73 Mitglieder.
Aargau: Großer Rath 1 Mitglied auf 260 stimmfähige Bürger.
Thurgau: Großer Rath 1 Mitglied auf 220 stimmfähige Bürger.
Tessin: Großer Rath 114 Mitglieder.
Waadt: Großer Rath 1 Mitglied auf 1000 Einwohner, somit 199.
Wallis: Großer Rath gleichfalls, somit 81 Mitglieder.
Neuenburg: Großer Rath 1 auf 500 Einwohner, somit 140.
Genf: Großer Rath 1 auf 666 und „Toute fraction au-dessus de 333 donne droit à un député de plus;“ jedoch: „Lorsque d'après cette disposition, le nombre des députés au Grand-Conseil devrait être supérieur à cent, la base de représentation sera modifiée ainsi qu'il suit: chaque arrondissement nommera un député sur 800 habitans, toute fraction au-dessus de 400 donnant droit à un député de plus.“

Bei meiner Berechnung legte ich die Volkszählung von 1850 zu Grunde.

vorgeschrieben in den Kantonen: Uri, Schwyz, Obwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Appenzell, St. Gallen und Aargau; ein höheres Alter als das für die Stimmfähigkeit erforderliche verlangen: Zürich und Wallis, nämlich das der bürgerlichen Handlungsfähigkeit [72]), Graubünden [72]) das angetretene 21. Altersjahr, Basel-Stadt das vollendete 24. und sämmtliche andere Kantone das 25. Altersjahr. Kein höheres Alter als das der Stimmfähigkeit verlangt die Bundesverfassung für die Nationalräthe; dagegen hat sie die zwei weitern Bestimmungen, daß zur Wählbarkeit der weltliche Stand des Schweizerbürgers erforderlich sei und daß naturalisirte Schweizerbürger seit wenigstens fünf Jahren das erworbene Bürgerrecht besitzen müssen.

Wie übrigens die Stimmfähigkeit bereits an den Wohnsitz im Kanton gebunden ist, haben wir oben bei der Behandlung der Stimmfähigkeit selbst gesehen. Die Bundesverfassung giebt dem in einem andern Kanton niedergelassenen Kantonsbürger die Möglichkeit, seine politischen Rechte im Niederlassungskanton auszuüben, mit der einzigen Beschränkung auf die wirkliche Ausübung, daß diese nicht in zwei Kantonen geschehen darf. Sie sagt aber nichts von den Schweizern, welche in keinem Kanton, sondern außerhalb der Schweiz wohnen. Es bleibt dieses den Kantonen überlassen und wenn die Stimmfähigkeit bei einem zufälligen Aufenthalt in der Schweiz auch gestattet wird, so finden doch Beschränkungen in Bezug auf die Wählbarkeit [73]) statt. Ist übrigens für sie die Stimmfähigkeit dem Rechte nach nicht ausgeschlossen, so ist sie es doch in der Ausübung, indem diese am Wohnorte geschieht, während der im Auslande Wohnende sein Bürger- und Angehörigkeitsrecht auf die Heimathgemeinde stützt. Doch hält es schwer, hier einen festen Grundsatz aufzustellen, der für alle Streitfragen den Ausschlag gäbe. Auch die Bundesverfassung ist von dieser Lückenhaftigkeit befallen und der grammatikalische Interpret würde sich wegen der Worte des Art. 63: „in welchem er seinen Wohnsitz hat," für den Wohnsitz wie als Requisit der

[72]) Dasselbe ist in Zürich erreicht mit dem 24sten, in Wallis mit dem 23sten Altersjahre; — was Graubünden betrifft, so erinnere man sich, daß man dort mit dem vollendeten 17ten Altersjahr bereits stimmberechtigt ist.

[73]) Wenn ich meist den Ausdruck „wahlfähig" gebraucht habe, so wollte ich damit die sogenannte passive Wahlfähigkeit, d. h. die Wählbarkeit bezeichnen. Dieß für die Wortklauber.

Stimmfähigkeit, so auch der Wahlfähigkeit aussprechen. Der Wohnsitz im Kanton wird für die Mitglieder der gesetzgebenden Behörde entweder schon in Folge der Beschränkung bei der Stimmfähigkeit oder dann ausdrücklich bei den Wahlen in den Kantonsrath oder in den Großen Rath verlangt in den Kantonen Bern, Schwyz, Obwalden, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf. — Ich muß jedoch beifügen, daß diese Frage noch keineswegs eine abgeschlossene ist. Folgende zwei Momente werden, abgesehen von dem Gewichte des Heimathrechtes, die Gründe zur Entscheidung der Streitfrage liefern: einerseits die Eisenbahnen, welche auch bezüglich des Aufenthaltes, des Wohnsitzes die Kantonsgränzen nahezu verwischen. Wer auf der einen Gränze der Schweiz sitzt, ist durch die Eisenbahnen seinem Heimathkanton und dem Hauptsitze der Kantonalbehörden so nahe gebracht, wie wenn er früher zu Fuß oder zu Wagen von der Kantonsgränze an den Hauptort sich hat bewegen müssen. Auf der andern Seite erwäge man die immer wichtiger werdende Besteuerungsfrage. Der in einem andern Kanton Niedergelassene hat die Möglichkeit, sich während seiner Abwesenheit der heimathlichen Steuerpflicht zu entziehen, ja es gibt Viele, welche der Heimath das Recht der Steuerauflegung bestreiten. Vorausgesetzt, daß diese Verhältnisse, die jetzt in keinem Stande sind, wie es sich für einen Bundesstaat geziemt, auch auf eine rechtliche Weise normirt werden, so bleibt die Frage über den Zusammenhang der Besteuerung mit der Ausübung der politischen Rechte immer eine offene.

Es bleibt noch der Census zu berühren. Es ist schon viel über denselben im Zusammenhang mit dem Wahlsystem geschrieben worden, das Beste unbestreitbar von Stein [74]), wenn er sagt: „Die Frage, ob ein Census zweckmäßig ist oder nicht, ist gänzlich leer: sie ist nichts anderes als eine andere Form der Frage, ob die Gesellschaft, die vom Besitze beherrscht wird, die beste ist oder nicht.“ So große Verehrung der Besitz in der Schweiz immer auch gehabt hat und für die gesellschaftliche Stellung auch haben wird, so ist er doch in der Neuzeit höchst selten zu einem politischen Erfordernisse gemacht worden und ich erblicke darin eine der großen Ursachen unsrer staatlichen

---

[74]) In seiner „Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage,“ 1. Band, Seite 86 u. ff.

Einheit und Festigkeit; blos die Kantone Luzern, Tessin und Basel-Stadt haben Vorschriften in dieser Beziehung, letzterer Stand in negativer Weise. Luzern verlangt, damit ein Bürger Mitglied des Großen Rathes werden könne, den Besitz von L. 2000 a. W., Tessin den Besitz von L. 4000 a. W. an liegendem Gute. In Basel-Stadt, wo Bestimmungen über den Census jedenfalls nicht hohes Erstaunen erregen würden, ist unter Anderm vorgeschrieben, daß die zu wählenden Bürger „keine abwartenden Dienste bekleiden" und „keine Dienstboten sind," was übrigens in der Bundesversammlung Anfechtung erlitten hat.

II. Ueber die gesammtheitliche Vertretung der Kantone durch die Wähler, beziehungsweise über den Maßstab der Repräsentation gibt oben die Anmerkung 71 den gewünschten Aufschluß; doch bleibt noch zu berühren, in welchem Maßstabe die Volksvertreter von den einzelnen Theilen des Kantons gewählt werden. Im Allgemeinen gilt der Grundsatz, daß, wie bei der Vertretung der Kantone die Bevölkerung resp. die Anzahl der stimmfähigen Bürger maßgebend war, die Vertheilung der Mitglieder auf die einzelnen Theile des Kantons nach dem gleichen Maßstabe geschieht. Hievon machen nur vier Kantone eine Ausnahme: Basel-Stadt, Appenzell, St. Gallen und Neuenburg [75]). Wenn bei der ersten Bewegung im Jahr 1830 die patri-

---

[75]) Basel-Stadt setzt den Großen Rath auf dreifache Weise zusammen, durch Zunft-, durch Quartier- (Gemeinde-) und durch Bezirkswahlen. Für die Zunftwahlen ist der Kanton in 18 Wahlzünfte eingetheilt, wovon 16 auf die Stadt, 2 auf den Landbezirk fallen; jede Zunft wählt 2 Mitglieder. Bei den Quartier- oder Gemeindewahlen wählen die 8 Quartiere der Stadt 48 und die 3 Landgemeinden 4 Mitglieder. Für die Bezirkswahlen werden die Stadtbürger in 5 Wahlkollegien zu 8 Mitgliedern (zusammen 40) eingetheilt und die Bürger der 3 Landgemeinden 6 Mitglieder. Doch enthält die Verfassung für alle drei Wahlarten die Bestimmung, daß jeweilen eine möglichste Ausgleichung nach der Bevölkerung stattzufinden habe. — In Appenzell I. Rh. besteht der Große Rath aus den gewählten Landesbeamten, Kleinen und Großen Räthen sämmtlicher Rhoden nebst dem Kirchenpfleger der Pfarr- und Mutterkirche Appenzell. In Außerrhoden schickt nach den Landesbeamten jede Gemeinde, ob groß oder klein, ihre beiden Hauptleute und erst in dritter Linie schicken die Gemeinden Abgeordnete nach dem Maßstab der Bevölkerung. In St. Gallen wählt die Stadt noch immer 15 Vertreter, also den Zehntheil der Gesammtheit, während die Bevölkerung der Stadt nicht der Zehntheil von der Gesammtbevölkerung des Kantons ist. — Im Kanton Neuenburg endlich wird auf 500 Seelen der population *neuchâteloise* ein Mitglied des Großen Rathes gewählt. Diese Bestimmung ist in dem Entwurf zu einer neuen Verfassung weggelassen, der Ent-

zischen Hauptstädte noch ein bedeutendes Vorrecht in Bezug auf die Zahl der zu wählenden Abgeordneten hatten, so ist diese ausnahmsweise Vertretung bei später vorgenommenen Revisionen gänzlich abgeschafft worden und auch die Hauptstädte wählen daher durchaus nur noch nach dem Maßstabe der Bevölkerung. Nachdem die Vertheilung der zu wählenden Glieder auf die einzelnen, durch die Verfassung oder Gesetzgebung umschriebenen Landesgegenden stattgefunden hat, wird an einem bestimmten Tage in diesen Umschreibungen zur Wahl geschritten. Diese Umschreibungen sind die Gemeinden in den Kantonen Uri, Unterwalden o. W., Zug und Appenzell, eigens festgestellte Wahlkreise in den übrigen Kantonen [76]); sie können mit den sonstigen administrativen Gebietseintheilungen zusammenfallen, wie in den Kantonen St. Gallen und Wallis [77]); es ist dieß, wie die Anmerkung zeigt, jedoch durchaus nicht erforderlich. Der Kanton Nidwalden bildet einen einzigen Wahlkreis, der Kanton als solcher, und die Wahlen in den Landrath finden direkte durch die Landsgemeinde statt.

Wie die Wahlen in den Kantonen, so finden auch die in den Nationalrath in eigens gebildeten Wahlkreisen, den sogenannten eidgenössischen Wahlkreisen, statt, welche jedoch nicht aus Theilen verschiedener Kantone gebildet werden dürfen; ihre Zahl ist 49 [78]).

Die Wahlen sind durch die ganze Schweiz einem ziemlich gleichförmigen Verfahren unterworfen. Während man zu Anfang der Bewegung in den 30er Jahren noch indirekte Wahlen hatte, d. h. Groß-

---

wurf jedoch noch nicht angenommen worden. Die Grundlage der Repräsentation soll die schweizerische Bevölkerung bilden. — Das Repräsentationsverhältniß ist auch im Entwurf der neuen Verfassung von Appenzell A. Rh. geändert.

[76]) Wenn nicht schon die Verfassung die Zahl der Wahlkreise, nebst ihrer Umschreibung feststellt, so geschieht es durch die Gesetzgebung, oder man anerkennt eine schon bestehende, z. B. haben Zürich 52 Wahlkreise, Luzern 25, Schwyz 13, Glarus 17, Solothurn 10, Schaffhausen 14, Aargau 50, Thurgau 32, Tessin 38, Waadt 60, Genf 3.

[77]) Die Wahl geschieht im Wallis bezirks- oder kreisweise. Die kreisweise Wahl wird nur auf Begehren einer oder mehrerer Gemeinden des gleichen Bezirkes, welche die zu einem oder mehrern Gesandten erforderliche Volkszahl haben, stattfinden. In diesem Falle ist die Bildung unabhängiger Wahlkreise obligatorisch. Verfass. Art. 59.

[78]) S. Art. 62 der Bundesverfassung; insbesondere aber das Bundesgesetz über die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes vom 21. Dez. 1850. (N. O. S. II, 210.)

räthe, welche nicht unmittelbar vom Volk, sondern durch von diesem nach dem Maßstab der Bevölkerung bezeichnete Wahlmänner gewählt waren, so werden sie jetzt, nachdem man jenes mühsame und die Wahrheit der Repräsentation verfälschende System gänzlich verworfen, unmittelbar vom Volke selbst vorgenommen. Einzig drei Kantone haben noch indirekt gewählte Mitglieder des Großen Rathes, die dadurch bestellt werden, daß die vom Volke gewählten Mitglieder noch einige bezeichnen können, nämlich im Kanton Zürich zwölf, im Kanton Zug fünf und im Kanton Freiburg zehn Mitglieder; in letzterm Kantone werden bei einer künftigen Totalerneuerung der Behörde jedoch keine indirekten Mitglieder mehr gewählt.

Zur Vornahme der Wahlen vereinigen sich sämmtliche stimmfähige Bürger eines Wahlkreises, oder wo die Vertheilung der Mitglieder auf die Gemeinden stattgefunden hat, die stimmfähigen Einwohner derselben zu einer Versammlung, um durch offenes oder geheimes absolutes Stimmenmehr den oder die Abgeordneten zu bezeichnen. Von dieser Art der Vereinigung der Stimmfähigen zu einer handelnden Versammlung giebt es nur wenige Ausnahmen. Die wichtigste ist die bei der Wahl der Nationalräthe; wo sie nicht von dem zu Landsgemeinden versammelten Volke vorgenommen werden, geschieht es durch vereinzelte gemeinde- oder kirchgemeindeweise Abstimmung im betreffenden Wahlkreise; die Zusammenstellung der einzelnen Wahlresultate geschieht dann, nach der beschleunigten Uebermittelung derselben von den Wahlbüreau's durch die Kantonsregierungen [79]. Von den einzelnen Kantonen sind mir nur drei bekannt, in denen die Stimmfähigen sich nicht zu einer Versammlung vereinigen: die Kantone Bern, Solothurn und Wallis; in jenem geschieht die Abstimmung in den Kirchgemeinden, in den letztern zwei in den politischen Gemeinden.

---

[79]) Das citirte Gesetz über die Nationalrathswahlen lautet: „Es bleibt den Kantonen überlassen, zu bestimmen, ob die Stimmgebung für die Nationalrathswahlen in den Gemeinden oder in Wahlkreisen, die für Kantonalwahlen bestehen, oder in andern Versammlungen und ob sie geheim oder offen erfolgen soll“ (Art. 12), jedoch Art. 13: „Die Wähler sollen zu den Wahlen in den Nationalrath so viel möglich in derselben Weise wie zu den Wahlen für Kantonalstellen, welche direkt vom Volke zu treffen sind, einberufen werden.“ Art. 16: „Für die Wahlkreise, in welchen die Wahlen von mehrern Wahlversammlungen getroffen werden, stellen die betreffenden Kantonsregierungen die Abstimmungsergebnisse der verschiedenen Wahlversammlungen zusammen.“

Beide bis jetzt berührte Modalitäten der Wahl: die direkte Vornahme derselben und die Vereinigung der Bürger zu einer Wahlversammlung tragen wesentlich dazu bei, der Vertretung einen kantonalen Charakter zu verleihen, mit dem sie allein befähigt ist, die allgemeinen Interessen des Staates zu befördern und sich von der sogeheißenen Kirchthurmspolitik zu emanzipiren. Eine dritte Modalität trägt zum gleichen Zwecke das Meiste bei, die, daß die Vertreter aus allen wahlfähigen Bürgern des Kantons gewählt werden können. Ein natürlicher Hang der Versammlungen, ihre Vertreter aus ihrem Kreise zu wählen, bleibt immer vorhanden und es wäre eine Verbannung der Nationalrepräsentation, wollte man diesen Hang als ausschließlich gültigen sanktioniren; es ist vielmehr das Richtige, zu bestimmen, daß die Wahl auch außerhalb des Kreises auf wahlfähige Bürger der andern Kantonstheile fallen dürfe; ja ich bin meinerseits zur Behauptung geneigt, daß das ganze Volk, wenn es die Verfassung giebt, den Wählern der Kreise vorschreiben sollte, eine bestimmte Anzahl der Vertreter außerhalb ihrer Mitte nehmen zu müssen. In dieser oder analoger Weise haben zwei Verfassungen aber in wenig umfassender Weise Bestimmungen aufgestellt; Uri mit seiner Gemeinderepräsentation verlangt, daß die Gemeinde Wassen auf jede der Filialen Meien und Göschenen sammt Göschneralp einen Landrath nehmen und ebenso die Thalgemeinde Ursern ein Mitglied von Hospenthal und ein solches von Realp oder Zumdorf; St. Gallen verlangt, daß von den 15 von der Stadt zu wählenden Mitgliedern drei aus Kantonsbürgern genommen werden müssen, die nicht Stadtbürger sind. — Diese allgemein staatliche Auffassungsweise findet sich nicht im Kanton Appenzell, wo die Vertreter aus den wahlfähigen Einwohnern der Rhode (in Innerrhoden) oder der Gemeinde (in Außerrhoden) gewählt werden müssen. Die Grundlage zu dieser Bestimmung, über deren Richtigkeit ich die Appenzeller selber urtheilen lassen will, finde ich darin, daß die beiden Gemeinwesen von Inner- und Außerrhoden aus einer Verbindung der Rhoden oder Gemeinden bestehen.

III. An diese drei, das allgemeine Interesse berücksichtigende Modalitäten der Wahl schließe ich, wenn ich das Verhältniß der Wähler zu ihren Vertretern bespreche, die Bestimmung an, daß die Gewählten nicht als Vertreter ihres Wahlkreises, sondern als solche des ganzen Kantons betrachtet werden müssen. Abgesehen von den Instruktionen, wovon nächstdem gesprochen wer-

den soll, haben einige Kantone dieses in wenig veränderter Weise ausgesprochen, so Bern, Freiburg und Neuenburg in der Fassung: „Die Mitglieder des Großen Rathes sind Stellvertreter der Gesammtheit des Volkes und nicht der Wahlkreise, durch welche sie erwählt worden sind," — Basel-Landschaft: „Die Landräthe sind Stellvertreter der Gesammtburgerschaft und nicht einzelner Theile derselben;" etwas verändert Luzern: „Jedes Mitglied des Großen Rathes hat in Allem das Interesse und den Willen der Gesammtheit des Volkes im Auge zu behalten," ähnlich Uri; fast übereinstimmend Nidwalden und Glarus wie folgt: „Sämmtliche Mitglieder des Landrathes als Stellvertreter des Volkes stehen in gleichen Rechten und Pflichten und haben als solche das Interesse des gesammten Landes und nicht einzelner Theile desselben zu vertreten;" und in Wallis sind die Abgeordneten angewiesen, für das allgemeine Wohl zu stimmen. Ich ziehe daraus eine wichtige Folgerung, nämlich die, daß die einzelnen wählenden Kreise ihre Mitglieder nicht von sich aus nach ihrem Willen abberufen und durch andere ersetzen können. Die Ertheilung von sogenannten Mißtrauensvoten an Mitglieder der Großen Räthe durch einzelne Kreise sind daher als durchaus unrepublikanische Aeußerungen zu bezeichnen, wie es auch das Gebahren der Commune von Paris war, als sie die Vertretung des ganzen Landes influenzirte.

In nächstem Zusammenhang mit dem oben erwähnten gesammtheitlichen Momente der Stellvertretung steht die Bestimmung, daß die Abgeordneten nicht durch Instruktionen ihrer Wähler gebunden werden können. Dieses gilt namentlich auch gegenüber dem frühern Rechte von der National- und Landesvertretung des Bundes. „Die Mitglieder beider Räthe, heißt es in Art. 79, stimmen ohne Instruktion." Auf diese Weise, oder daß die Abgeordneten keine Instruktion, keinen verbindlichen Auftrag annehmen dürfen, sprechen sich die Kantone Bern, Freiburg, Basel-Landschaft, Wallis, Neuenburg und Genf aus; einige von diesen haben noch den erläuternden Beisatz, daß die Vertreter nach eigener Ueberzeugung stimmen müssen, so die Landschaft und Wallis; andere Kantone bedienen sich ausschließlich der letztern Ausdrucksweise, um das ungebundene Verhältniß zu bezeichnen; so sagen Nidwalden und Glarus fast übereinstimmend, daß die Abgeordneten das Interesse des gesammten Landes nach bestem Wissen und Gewissen vertreten müssen. Der Art. 68 der St. Galler Verfassung lautet: „Die Mit-

glieder des Großen Rathes stimmen einzig nach Eid und eigener Ueberzeugung." Zürich und Uri sprechen sich zu gleichem Zwecke in folgender Weise aus. Zürich: „Jedes Mitglied des Großen Rathes hat die Pflicht, seinen Rath und seine Stimme nach freier Ueberzeugung so zu geben, wie es solches für das Wohl des ganzen Kantons zuträglich erachtet." Uri: „Jedes Mitglied hat besonders das wahre, dem Recht gemäße Interesse und die Wohlfahrt des Kantons im Auge zu halten und darnach und seinem Eide gemäß, ohne Instruktion von Gemeinden oder Bezirken — welche unzuläßig ist — seine Stimmgebung zu richten."

Einzig der Kanton Graubünden hat in dieser Hinsicht eine von den frühern staatlichen Verhältnissen herrührende eigene Bestimmung. Nach Art. 11 der Verfassung stimmen die Mitglieder des Großen Rathes nach bestem Wissen und Gewissen und nicht nach Instruktion. Der Art. 44, welcher das Revisionsverfahren behandelt, bestimmt dagegen: „Nur dann, wann die Mehrheit der Großrathsmitglieder im Auftrage ihrer Committenten eine Verfassungsabänderung verlangt, kann der Große Rath sofort darauf eintreten." Nach dem erläuternden Schreiben der Regierung von Graubünden vom 16. Nov. 1853 an den Bundesrath ist die Stimmgebung ohne Instruktion Regel; eine Instrnktion kann ausnahmsweise nur gegeben werden, damit die Abgeordneten eine Verfassungsrevision verlangen. Jedenfalls wird dadurch die Befugniß des Volkes auf die Verfassungsrevision nicht beschränkt, sondern nur die Weisen, nach denen sie verlangt werden kann, vermehrt. Auf welche Weise die Instruktion aber ertheilt wird, darüber scheinen die Graubündner nicht im Klaren zu sein; am natürlichsten gerade bei den Wahlen, die ja alljährlich stattfinden.

Unrichtig wäre aber nach dem Gesagten die Annahme, als könnten die Vertreter unabhängig vom Willen des Volkes alle Zeit nach „Ueberzeugung", nach „Wissen und Gewissen", nach „bestem Ermessen", d. i. nach ihren subjektiven Ansichten, die zwar in den oben angegebenen Richtungen bestimmt sein, aber nichts desto weniger von der Anschauungsweise und dem Willen des souveränen Volkes abweichen können, verfügen. Der ächt republikanische Grundsatz, die Basis des wahren Volkslebens gegen Büreaukratie und Beamtenaristokratie, daß keine Beamtung auf Lebenszeit sei, wird bei den Volksvertretern mit aller Strenge gehandhabt; glücklich das

Volk, das hierin eine der wesentlichsten Garantieen für die Selbstbeherrschung, für seine Souverainetät sieht.

Während noch in den ersten Verfassungen der Dreißiger Jahre weitgehende Amtsdauern mit periodischen Erneuerungen eines Theiles der sämmtlichen Mitglieder festgestellt worden waren, hat sich dieser Modus ganz geändert und es gilt der Grundsatz, daß nach einer bestimmten Anzahl Jahren die sämmtlichen Mitglieder, die ganze Volksvertretung neu gewählt werden muß; mit andern Worten, es gilt der Grundsatz der Integralerneuerung. Den Modus der periodischen Wiederwahl eines bestimmten Theiles der Mitglieder der Volksvertreter haben nur noch die Kantone Luzern, Schwyz, Obwalden, Basel-Stadt und Schaffhausen beibehalten.

Die Anzahl Jahre, für welche eine Amtsdauer festgesetzt ist, variirt nach den einzelnen Kantonen sehr. Sie ist nur ein Jahr im Kanton Graubünden; zwei Jahre in den Kantonen Zug, St. Gallen und Genf; drei Jahre in den Kantonen Glarus, Basel-Landschaft und Thurgau; vier Jahre in den Kantonen Zürich, Bern, Uri, Aargau, Tessin, Waadt, Wallis und Neuenburg; fünf Jahre in den Kantonen Freiburg [80]) und Solothurn; sechs Jahre endlich allein im Kanton Nidwalden; längere Amtsdauern finden sich nicht.

Eine dornige Frage wird hiebei die über das Ende der abtretenden und den Amtsantritt der neu gewählten Behörde. Es ist allerdings richtig, daß die Zahl der Jahre bestimmt ist, allein wie soll gerechnet werden? Fängt die Amtsdauer an zu laufen mit dem Tage der Wahl oder mit dem Tage des Zusammentritts oder mit dem der Konstituirung? Wo die souveraine Gewalt des Landes in den Händen der Landsgemeinde liegt und wenn diese, wie in Nidwalden, die Wahlen in den gesetzgebenden Rath selbst vornimmt, da hat die Frage eine geringere praktische Bedeutung; anders dagegen da, wo die souveraine Gewalt in den Händen von Vertretern liegt und je nach der Beförderung der neuen Wahlen zwei souveraine Gewalten sich gegenüber stehen oder mit der Verzögerung derselben keine Ausübung der Sou-

---

[80]) Bereits die Verfassung von 1848 hatte eine Amtsdauer von 5 Jahren; ausnahmsweise war die erste jedoch durch Dekret der provisorischen Regierung vom 27. Nov. 1847 auf neun Jahre festgesetzt und durch den Art. 39 der Verfassung bestätigt worden.

verainetät besteht. Trotz der Wichtigkeit dieser Frage findet sie sich doch nicht überall gelöst. Sie ist entschieden für den Bund. Die Amtsdauer der abtretenden Versammlung geht mit dem ersten Sonntag im Dezember des abgelaufenen dritten Jahres zu Ende, die der neugewählten beginnt mit dem ersten Montag desselben Jahres; die Amtsdauer beginnt an einem festgesetzten Tage, am 1. Juni, in den Kantonen Bern, St. Gallen und Thurgau und endet mit dem 31. Mai der betreffenden Jahre. In Solothurn beginnt die Amtsdauer mit der Konstituirung und endet mit der Konstituirung des neuen Kantonsrathes; ähnlich heißt es im Kanton Neuenburg, daß die Funktionen der alten Behörde nicht aufhören, bis die neue gewählt sei. Dieses scheint auch die Anschauungsweise in den nicht benannten Kantonen zu sein; ich zweifle jedoch nicht daran, daß die Gerichte bei Beschlüssen von Behörden, die über ihre Amtsdauer hinaus funktioniren, deren Rechtsverbindlichkeit in ernste Berathung ziehen werden. Ich wähle diesen Ausweg und lasse in einzelnen Fällen die Gerichte entscheiden, weil es mir schwer vorkommt, hier eine allgemeine Regel aufzustellen. Die Abwesenheit einer ausübenden souverainen Gewalt ist für das Wohl des Staates eben so gefährlich als das Funktioniren einer Behörde über die Dauer des Mandates hinaus; jedenfalls wächst im letztern Falle die Verantwortlichkeit der funktionirenden Mitglieder. Weniger gefährlich ist die Gegenwart zweier souverainen Gewalten, deren Rechtsgültigkeit etwa streitig ist, weil der Bund, der ja in dieser Beziehung nicht in Frage kommt, ein gefährliches Zusammentreffen vermeiden wird. Faktisch liegt überdieß vor, daß wohl selten die antretende Behörde so durchweg aus neugewählten Mitgliedern bestehen wird, daß beide in beschlußfähiger Anzahl sich versammeln könnten.

Ein Mittel, die erste Inkonvenienz, die Abwesenheit einer ausübenden souverainen Gewalt zu beseitigen, liegt in der von Rechtswegen auf einen bestimmten Tag festgesetzten Wahl der neuen Behörde noch während der Amtsdauer der letzten; der zweiten Inkonvenienz wird vorgebeugt, wenn die Erneuerung ziemlich annähernd gegen das Ende der abtretenden Behörde verlegt wird. Einen von Rechtswegen festgesetzten Tag finden wir, bezüglich der Nationalrathswahlen im letzten Sonntag des Oktober, am ersten Sonntag des Monats Januar im Kanton Zug, am ersten Sonntag im Mai im Kanton Thurgau; in Genf müssen die Neuwahlen in den ersten vierzehn Tagen des Monats November, in Solothurn im

Lauf des Monats Mai stattfinden und im Kanton Bern ist durch die Verfassung blos vorgeschrieben, daß die Erneuerung vor Ablauf der Amtsdauer stattzufinden hat. Der Tag wird hier, so wie in den übrigen nicht benannten Kantonen von der Regierung bestimmt [81].

Bei den theilweisen Erneuerungswahlen fällt diese Frage nicht so wichtig in die Wagschale, da, wo die Behörde als immer fortbestehend funktionirt, so lange die Verfassung in Kraft ist. Dagegen entsteht nach dem positiven Rechte der oben erwähnten Kantone Luzern, Schwyz, Obwalden, Basel-Stadt und Schaffhausen die andere Frage: erfolgt nach der für die Amtsdauer festgesetzten Zeit eine Gesammterneuerung, nachdem inzwischen die periodischen Erneuerungswahlen eines bestimmten Theiles der Mitglieder stattgefunden haben, oder setzt sich die theilweise Erneuerung immer fort, d. h. so lange die betreffende Verfassung in Kraft besteht. Letzteres ist der Fall in den Kantonen Luzern und Schaffhausen, welche für die Behörde in der Gesammtheit keine Amtsdauer haben und nur eine solche für eine bestimmte Zahl der Mitglieder; es ist ebenso der Fall in Basel-Stadt nach §. 128 der Verfassung; die Frage bleibt daher nur noch für Schwyz und Obwalden ungelöst.

Der theilweise Austritt geschieht in den bezeichneten Kantonen auf folgende Weise. Obwalden hat eine Amtsdauer von 4 Jahren festgesetzt; der Austritt findet alle Jahre zu einem Viertheile statt. Schwyz hat eine gleiche Amtsdauer; der Austritt findet jedoch blos alle zwei Jahre, dann aber zur Hälfte statt. Baselstadt hat eine sechsjährige Amtsdauer mit dreijähriger Erneuerung zur Hälfte; diese partielle Erneuerung der Hälfte nach drei Jahren ist auch in den Kantonen Luzern und Schaffhausen festgesetzt. Die Namen der Austretenden werden überall durch das Loos bestimmt für das erste Mal; bei der zweiten Erneuerung sind eo ipso Diejenigen im Austritt, welche es das erste Mal nicht kraft des Looses waren; in Obwalden entscheidet das Loos auch noch das zweite und dritte Mal; für die wiedergewählten gilt dann immer die Vorschrift der vier- oder sechsjährigen Amtsdauer, d. i. vor dieser Zeit fallen sie nicht wieder

---

[81]) Die im Texte enthaltenen Behauptungen stützen sich auf die Verfassungen, wohin die so wichtige Frage gehört; wir finden sie in den übrigen Kantonen in den Wahlgesetzen berücksichtigt wie folgt: Zürich 28. Hornung 1855, Bern 7. Okt. 1851, Basel-Stadt 23. Nov. 1848, Basel-Landschaft Verordn. vom 11. Febr. 1851, Graubünden Juni 1852, Waadt 19. Dez. 1845, modifizirt 17. Januar 1849, Wallis 5. Sept. 1856 u. s. w.

in Austritt. Wegen Todfalles oder Demission ersetzte Mitglieder ergänzen immer nur die Amtsdauer ihrer Vorgänger.

Neben dieser ordentlichen gesammtheitlichen oder theilweisen Erneuerung der gesetzgebenden Behörde komparirt in drei Kantonen, nämlich Bern, Schaffhausen und Aargau eine außerordentliche, die durch Abberufung. Ohne an eine Zeit gebunden zu sein, kann das stimmfähige Volk, wenn es findet, daß seine Interessen nicht mehr gewahrt werden, die Neuwahl der gesetzgebenden Behörde verlangen. Wenn eine bestimmte Anzahl stimmfähiger Bürger, in Bern 8000, in Aargau 6000, in Schaffhausen 1000 es verlangen, so muß die Frage, ob eine Gesammterneuerung des Großen Rathes stattzufinden habe, den politischen oder Kreisversammlungen vorgelegt werden. Die Erneuerung hat stattzufinden: in Bern, wenn die absolute Mehrheit der stimmenden Bürger, im Kanton Aargau, wenn die absolute Mehrheit der stimmfähigen Bürger sich für dieselbe ausgesprochen haben.

Ebenfalls eine Abberufung, aber nicht eine solche durch die Wähler, sondern eine Selbstabberufung der Gewählten ist vorgesehen im Staatsrechte des Kantons Basel-Stadt. Dort kann nach §. 31 der Verfassung „der Große Rath jederzeit durch die absolute Mehrheit seiner sämmtlichen Mitglieder den Beschluß fassen, daß ein neuer Großer Rath durch die Bürgerschaft erwählt werden soll." Mit Bezug auf die Weise der Beschlußfassung ist noch beigefügt: „Es kann jedoch Das nur geschehen auf den Antrag des Kleinen Raths oder nach eingeholter Begutachtung durch den Kleinen Rath oder durch eine Großrathskommission." Es entsteht die Frage: ist diese Selbstabberufung nicht auch in den andern Kantonen möglich? Von Rechtswegen jedenfalls nicht! Denn während der Große Rath sonst wohl souveraine Beschlüsse fassen kann, ist er in Bezug auf seine eigene Stellung, auf Kompetenz und Amtsdauer von der Verfassung abhängig, welche ihm dieses Recht nicht einräumt. Weiter kommen die Bestimmungen über den individuellen Austritt und in den betreffenden Kantonen die über den Amtszwang in Betracht. Faktisch wird es von der Haltung der vollziehenden Gewalt, die durch jene Selbstabberufung nicht betroffen ist, sowie von der des souverainen Volkes abhängen, um die durch ein solches „Niederlegen des Mandates", wie man dieß auch nennt, herbeigeführte kritische Lage des Kantons zu beendigen. Mögen die Bestimmungen über die Verantwortlichkeit sonst auch sein wie sie wollen, so würden die be-

treffenden Mitglieder, welche zur Beschlußfassung mitgewirkt haben, dieselbe jedenfalls tragen müssen.

Endlich ist das Konstituirungsrecht des Volkes, das jederzeit ausgeübt werden kann, zu berühren. Es ist einleuchtend, daß bei jeder Totalrevision oder bei jeder Partialrevision, soferne sie die Frage der Amtsdauer oder der Kompetenz des Großen Rathes betrifft, eo ipso eine Gesammterneuerung dieser Behörde eintreten muß. Es liegt in dieser Beziehung daher in allen neuen Verfassungen, die vom Bunde garantirt worden sind, stillschweigend ein Recht zur Abberufung gegen die Vertretung des Volkes.

Vierter Abschnitt.

Die Gesetzgebung nach ihren Befugnissen.

Können wir die drei bis jetzt behandelten Abschnitte der Gesetzgebung als deren subjektive Seite betrachten, so wollen wir jetzt die Objekte derselben behandeln. Die Subjekte der Gesetzgebung werden nur noch in zweifacher Weise bei dieser Erörterung berücksichtigt werden: einmal, wenn die Stellung der repräsentativen Gesetzgeber zur Verfassung berücksichtigt wird und dann, wenn die Befugnisse ausgeschieden werden, welche in den Landsgemeindekantonen der Landsgemeinde und der stellvertretenden Gesetzgebung zustehen; zunächst jedoch behandeln wir ganz objektiv die Aufgabe der Gesetzgebung.

Dabei ist, wenn man allfällig die Staatsrechtslehren von andern Staaten vergleichen oder berücksichtigen wollte, ganz besonders auf die Stellung, welche die Regierung, namentlich in Monarchien, einnimmt, aufmerksam zu machen. Ob sie nun ihre Gewalt aus eigenem Rechte sich beilege, ob sie sich als vom Lande verordnet betrachten wolle, so ist sie immerhin das den Staat vertretende, für seine Leitung verantwortliche Organ. Anders bei uns; der Gesammtinhalt aller Gewalten und Befugnisse liegt beim Volk, beziehungsweise bei seiner Vertretung, welche mit der Gesetzgebung zusammenfällt. Deßhalb ist es einleuchtend, daß die Vertretung des Staates, die Verantwortlichkeit für dessen Leitung bei der Gesetzgebung und nicht bei der Regierung gesucht werden müssen; in jener liegt, obschon

auch ihr durch die Verfassungen besondere Befugnisse beigelegt oder ihre Gewalt in die Befugnisse zerlegt wird, die Summe der staatlichen Macht und die Regierungen können schlechterdings nichts in Anspruch nehmen, als was ihnen ganz bestimmt zunächst durch die Verfassung und dann noch durch die Gesetzgebung zugewiesen ist. Die Beilegung von Befugnissen, bei der sie sich nicht auf eine jener zwei Quellen stützen kann, muß, so gering und geringfügig sie auch sein mag, als eine eigenmächtige, usurpatorische bezeichnet und vom Republikaner mit Entrüstung zurückgewiesen werden.

Nach dieser Voraussetzung behandeln wir zunächst, um später für die kantonalen Verhältnisse freie Hand zu haben, die Bundesgesetzgebung. Man muß in ihr unterscheiden Dasjenige, was mit der Organisation jedes Staates zusammenhängt, von Dem, was durch den Bundesstaat und seine völkerrechtlichen Verhältnisse bedingt ist; Letzteres wird im nächsten Buche in seiner eigentlichen Bedeutung erörtert werden; hier werden sie erörtert, insoweit die Funktionen des Staates nach den ausübenden Gewalten zur Sprache kommen; mit andern Worten, es handelt sich nicht darum, ob ein Recht den Kantonen oder dem Bund, sondern darum, ob ein dem Bund zugeschriebenes Recht von der Bundesversammlung oder dem Bundesrathe zu handhaben ist.

Die Bundesverfassung zählt die Befugnisse der gesetzgebenden Räthe in Art. 74 in 18 verschiedenen Ziffern auf; ich denke, der Leser werde es mir nicht zürnen, wenn ich dieselben unter nachfolgenden Gesichtspunkten behandle.

a. Es steht der Gesetzgebung zunächst die Durchführung der organischen Einrichtungen zu. Als solche sind zu bezeichnen die Gesetze und Beschlüsse zur Ausführung der Bundesverfassung, zu denen namentlich die über die Bildung der Wahlkreise und über die Bestimmung der Wahlarten gehören; ferner diejenigen über die Organisation und den Geschäftsgang der Behörden und der Schwurgerichte, von denen dasjenige über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes vom 16. Mai 1849, dasjenige über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 5. Juni 1849, sowie die spätern auf den gleichen Gegenstand bezüglichen, betreffend das Strafrecht und das Civilprozeßverfahren vor dem Bundesgericht als besonders wichtig hervorzuheben sind; es gehören in diese Klasse die Organisation des Militärwesens, die Verwendung und Verwaltung des eidgenössischen Kriegsfondes, die Aufstellung der Finanzverwal-

tung im Allgemeinen, die Aufstellung der bleibenden Beamtungen und die Festsetzung ihrer Gehalte, endlich die Vornahme der Wahlen des Bundesrathes, des Bundesgerichtes, des Kanzlers, des Generals, des Chefs des Stabes und eidgenössischer Repräsentanten.

b. Theils in Folge der obigen organisatorischen Gesetze, theils kraft weiterer Bestimmungen der Bundesverfassung stehen der Legislative Befugnisse zu, welche nicht sowohl durch die Existenz des Staates selber als vielmehr durch äußere Veranlassung bedingt sind. Dieselben betreffen theils periodisch wiederkehrende Verhältnisse, theils einzelne Veranlassungen. Zu den ersten gehören die Festsetzung des Voranschlages der muthmaßlichen Einnahmen und Ausgaben je des folgenden Verwaltungsjahres, die Abnahme der Rechnungen über diese Einnahmen und Ausgaben, sowie derjenigen über die gesammte Vermögensverwaltung überhaupt; es steht der Gesetzgebung die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege zu und in Folge davon die Einsicht in die Geschäftsführung der betreffenden Behörden und die Prüfung der von denselben zu erstattenden Geschäftsberichte. Thätigkeiten des Gesetzgebers, welche sich mehr mit vorübergehenden Ereignissen zu befassen haben, sind die Maßregeln, welche die Handhabung der Bundesverfassung, die Garantie der Kantonalverfassungen, die Erfüllung der bundesmäßigen Verpflichtungen und den Schutz der durch den Bund gewährleisteten Rechte zum Zwecke haben, — sind die Verfügungen über das Bundesheer, die Entscheidungen über die Beschwerden von Kantonen oder Bürgern wegen Verfügungen der Bundesexekutive, die Entscheidungen über die Streitigkeiten der Kantone, welche staatsrechtlicher Natur sind, und die Entscheidungen über Kompetenzstreitigkeiten, insbesondere darüber: ob ein Gegenstand in den Bereich des Bundes oder der Kantonalsouverainetät gehöre und ob eine Frage in die Kompetenz des Bundesrathes oder des Bundesgerichtes falle — sind endlich Amnestie und Begnadigung.

c. In die Kompetenz der Gesetzgebung fallen die Verfügungen, welche durch die Existenz des Bundes bedingt sind, seien sie nun bundesrechtliche (Prärogativen des Bundes gegenüber den Kantonen) oder bundesstaatsrechtliche. Zu den letztern gehören: Garantie der Verfassungen und des Gebietes der Kantone, Intervention in Folge der Garantie, die Gutheißung von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Auslande, die Erhebung von direkten Beiträgen der Kantone, die Bestimmungen über die Beiträge der letz-

tern überhaupt, die Festsetzung der Geld- und Mannschaftsscala. Kraft der Prärogativen des Bundes fallen der Gesetzgebung zu: die Gesetze und Beschlüsse über Zölle, Postwesen, Münzen, Maß und Gewicht, Fabrikation und Verbrauch von Schießpulver, Waffen und Munition, — die Errichtung öffentlicher Anstalten und Werke und hierauf bezügliche Expropriationen, — gesetzliche Verfügungen über Niederlassungsverhältnisse, über Heimathlose, Fremdenpolizei und Sanitätswesen.

d. Da der Bund, wie wir seiner Zeit sehen werden, für die Wahrung der völkerrechtlichen Verhältnisse zu sorgen hat, so stehen der Gesetzgebung des Bundes und nicht etwa der Exekutive zu: die Anerkennung auswärtiger Staaten und Regierungen, Bündnisse und Verträge mit dem Auslande, Maßregeln für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse.

Wenn ich jetzt die Befugnisse der Gesetzgebung in den Kantonen besprechen will, so muß ich vorausschicken, daß sich in den Quellen eine Menge Bestimmungen finden, welche durch die Bundesverfassung als veraltet und abgeschafft erscheinen. Solche sind namentlich die, welche die oben behandelten völkerrechtlichen Verhältnisse und die Prärogativen des Bundes betreffen; ich führe an: das Recht der Anerkennung fremder Staaten, das Recht, mit ihnen Verträge abzuschließen, ein Recht, das nur theilweise noch besteht, das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, — das Recht, über die Münz-, Post-, Zoll-, Maß- und Gewichtverhältnisse zu bestimmen. Namentlich ist aufgehoben das Recht, den zur Tagsatzung, beziehungsweise der Bundesversammlung gewählten Abgeordneten Instruktionen mitzugeben. Dabei bleibt aber Einzelnes in veränderter Weise in Kraft, wenn es z. B. heißt, daß der Große Rath die Stimme des Kantons in eidgenössischen Angelegenheiten führe; dieß ist möglich beim Recht der Initiative, wenn es heißt, daß er zur Einberufung außerordentlicher Tagsatzungen stimmen könne, ein Recht, das für die Bundesversammlung den Kantonen ebenfalls gewährt ist, wenn es heißt, daß er die Abgeordneten zur Tagsatzung wählt, was für die Ständeräthe angewendet werden kann. Mit andern Worten, soweit die Bundesverfassung den Kantonen ein Recht gelassen oder eingeräumt hat, soweit bleibt es in der Ausübung bei der früher konstituirten Gewalt; die Bundesverfassung hat in dieser Beziehung die

Organisation und die Befugnisse der kantonalen Gewalten in Nichts berührt.

Die übrigen Befugnisse, welche insoweit durch die Bundesverfassung nicht modifizirt worden, sind übrigens so verschiedener Art, daß ich sie wie beim Bunde in geordneter Weise aufzählen muß, jedoch etwas anders als früher, indem die Quellen selber andere Andeutungen geben. Eine eigentliche geordnete Durchführung hat nur die Staatsverfassung von Thurgau, welche die Befugnisse des Großen Rathes als gesetzgebende und oberaufsehende Behörde besonders aufzählt; ich will die Scheidung derselben aufrecht erhalten und bemerken, daß die Befugnisse der Oberaufsicht periodisch wiederkehrende sind, je nach zeitweisen, in der Regel jährlichen Abschnitten der Verwaltung.

Während die Befugnisse dieser letztern Art durch die Aufzählung schon verständlich sind, ist es dagegen anders bei denjenigen, welche speziell die Gesetzgebung betreffen. Die Gegenstände, auf welche sich diese bezieht, und der Umfang, nach dem sie es thun kann, kommen gleich sehr in Betracht. Wenn man nämlich auch ganz allgemein sagt: der Große Rath oder die Landsgemeinde könne Gesetze erlassen, so ist damit sehr wenig gesagt, indem die Frage wiederkehrt: was ist ein Gesetz? Die gemeinrechtliche Erwiderung, daß es der Erlaß der gesetzgebenden Behörde sei, würde uns nur im Kreise herumführen und ist zudem ganz unrichtig, indem eben nach den Erlassen gefragt wird, zu denen die Behörde kompetent ist, gefragt nach Dem, was der Gesetzgeber thun darf.

Vom verfassungsmäßigen Standpunkte unseres schweizerische Staatsrechtes läßt sich die Frage dahin beantworten, daß der Gesetzgeber die Stellvertretung des Volkes ist und daher alle Befugnisse hat, die das Volk sich nicht selber vorbehalten, jedenfalls eine omnipotente Macht gegenüber der vollziehenden Gewalt, der Regierung, soweit sich diese nicht selbst auf konstitutionelle Rechte, die ihr zustehen oder über die sie wachen muß, stützen kann. Man kann daher sagen, daß unter das Gesetz Alles gebracht werden kann, was nicht durch die Verfassung selbst schon bestimmt oder aber verboten ist.

Man möchte sich wirklich verwundern, warum die kantonalen Verfassungs- und Gesetzgeber diese so wichtige Frage nicht positiv entschieden haben. Allein die Praxis hat der Theorie nachgeholfen und der oben berührte Gedanke der Omnipotenz hat eben von jeher vorgewaltet. Man betrachtete eben die Landsgemeinde oder die stell-

vertretend gesetzgebende Behörde als die höchste, die souveraine Gewalt im Lande, sowie gegenüber der vollziehenden und richterlichen Gewalt, so auch als verbindlich und verpflichtend für die Bürger. Ich läugne es nicht, daß diese Theorie absolutistisch klingt und glaube auch, es werde, wenn Mißbrauch zu befürchten wäre, das Volk selber eine Definition zu geben wissen. Man kann es daher nur anerkennen, wenn die Verfassung von Zürich die Gewalt des Gesetzgebers dem Absoluten entrissen und durch positive Bestimmungen wenigstens gegenüber der vollziehenden und der richterlichen Gewalt festgesetzt hat. Wenn gleich Zürich die frühere Regimentsweise mit den willkürlichen polizeilichen Verfügungen im Auge hatte, so hat die einschlägige Bestimmung der Verfassung doch einen allgemeinen Werth. Sie lautet: „Ausschließlich von dem Großen Rathe als Gesetzgeber gehen alle Bestimmungen aus, welche 1) auf die öffentlichen und Privatrechte und Pflichten der Bürger Bezug haben.“ Es läßt sich daher behaupten: der Bürger kann nur durch ein Gesetz zu einer positiven Leistung berechtigt oder verpflichtet werden, sowie es auf der andern Seite eine wesentliche Aufgabe der Gesetzgebung ist, die öffentlichen und gegenseitigen Privatrechte und Pflichten der Bürger festzustellen — soweit nämlich dieß nicht dem souverainen Willen derselben freigestellt ist. Ja ich möchte hierin sogar den Unterschied zwischen einem Gesetze und einer Verordnung der Regierung sehen; diese kann, wenn sie nicht durch den Gesetzgeber selber berechtigt worden ist, weder Rechte konstituiren noch Pflichten auferlegen.

Dieß die allgemeine Seite der Gesetzgebung in Bezug auf deren Umfang; nach ihrem Inhalte hat sie folgende Richtungen:

a. Sie bestimmt die Organisation der Staatseinrichtungen und zwar in Ausführung der Verfassung. Sie wird entweder bestimmte Aufträge, welche in der Verfassung ertheilt sind, erfüllen oder den in derselben allgemein oder speziell in einzelnen Richtungen ausgesprochenen Staatszweck im Auge behalten. Sie wird daher theils das materielle Recht aufstellen, theils die Rechtspflege, so weit es die Verfassnng nicht gethan hat, bestimmen, namentlich, was die Kriegsgerichte betrifft, indem meist über dieselben die Verfassung stillschweigend ist. Sie berücksichtigt die Militärorganisation, das Erziehungs-, Bau- und Polizeiwesen, die Finanzverwaltung. So weit die Kantone nicht beschränkt sind, entscheidet sie über die Truppenaufstellungen. Weniger allgemein ist, daß sie einzelnen obern Behörden der vollziehenden oder richterlichen Gewalt Geschäftsregle-

mente ertheilt, was jedoch, namentlich zur Erleichterung der Oberaufsicht, dem Gesetzgeber als eine Befugniß zu empfehlen ist.

Je weniger übrigens die Gesetzgebung selber in die von ihr berührten Verhältnisse in der Vollziehung ihrer Bestimmungen eingreift und je weniger es der Fall ist, daß sich die gesetzgebenden Behörden, sei es die Landsgemeinde, sei es die Vertretung, selber die Vollziehung beilegt, um so mehr ist es nothwendig, daß die Bürger in Erfüllung ihrer Pflicht sich der Gesetzgebung unterwerfen und daß bestimmte Personen zur Vollziehung beauftragt werden. Deßhalb werden die stehenden und bleibenden Beamtungen, soweit nicht die Verfassung selber verfügt hat, fast ohne Ausnahme durch die Gesetzgebung festgestellt. Die Feststellung derselben ist namentlich der Gesetzgebung vorbehalten in den Kantonen Zürich, Bern, Glarus, Basel-Stadt, St. Gallen, Graubünden und Thurgau; in den andern Kantonen werden dieselben mit den betreffenden organisatorischen Gesetzen berücksichtigt, — oder es hat, wie namentlich in den Landsgemeindekantonen, mit den durch die Verfassung aufgestellten Beamten sein Bewenden — oder es sind endlich der Regierung einige Kompetenzen eingeräumt.

Aus der Aufstellung der Beamtungen folgt die Festsetzung von deren Besoldungen oder Taggeldern, sowie der Sportelntarife, wenn die Beamten auf letztere angewiesen werden. Die Festsetzung der Besoldungen und Taggelder für Beamte steht der Gesetzgebung zu in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, hier insofern sie L. 300 a. W. übersteigen, Uri, Schwyz, Obwalden, Glarus, Zug, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, bei Anlaß des Budget, Wallis und Neuenburg. Die Bestimmung der Tarife und Gebühren ist der Gesetzgebung eingeräumt in den Kantonen Bern, Solothurn, Schaffhausen, Aargau, Thurgau. Es ist damit nicht gesagt, daß sich in den übrigen Kantonen die Gesetzgebung nicht mit diesem Gegenstande befassen könne; hingegen steht den Regierungen für untergeordnete Beamtungen ein Recht zu, so lange es die Gesetzgebung nicht in ihren Bereich zieht.

Erst nach der grundsätzlichen Aufstellung einer Beamtung und deren Besoldung soll an die Wahlen derselben gedacht werden, damit je bei der Berathung des allgemeinen Wohles nicht persönliche Interessen in den Vordergrund treten. Die Zuständigkeit derselben für den gesetzgebenden Körper ist sehr verschieden, doch ist der von

Bern ausgesprochene Satz, daß die Wahl derjenigen Beamten, deren Wirkungskreis sich über den ganzen Kanton erstreckt, mit Ausnahme von Genf — bezüglich des Staatsrathes — ihm zustehe, allgemein anwendbar; diese Beamten sind ganz vorzüglich die höchste vollziehende und die höchste richterliche Behörde; doch, denke ich, würde es zu weitläufig sein, wenn ich, was sachlich richtig wäre, die einzelnen von der obersten Landesbehörde gewählten Beamten nach den 25 Kantonen und Kantonstheilen aufzählen würde. Auf einzelne besondere Umstände muß ich jedoch aufmerksam machen, einmal darauf, daß die Landsgemeindekantone für die Gesetzgebung, resp. für die Landsgemeinde sich die meisten Wahlen vorbehalten haben und gerade hierin eines der wesentlichsten ihr zustehenden Rechte finden. Dann verdient der Umstand Erwähnung, daß die Kantone Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug, Schaffhausen, Appenzell, Graubünden, Tessin, Wallis und Neuenburg die Wahl theils der Stabsoffiziere überhaupt, theils bloß der Bataillonskommandanten, durchgängig aber der obersten kantonalen Truppenbefehlshaber oder Militärvorsteher, heißen sie Kantonalobersten, Landeshauptmänner, Zeugherren, der Gesetzgebung zugeschrieben haben. Dieser steht drittens auch die Wahl der Mitglieder in den Ständerath zu. Aus dem Wallis verdient speziell erwähnt zu werden, daß die Wahl hoher geistlicher Würdenträger, soweit sie dem Staate zusteht, durch den Großen Rath vorgenommen wird.

Zur organisatorischen Gewalt der Gesetzgebung rechne ich auch das in allen Kantonen gültige Recht, die Regierung, beziehungsweise eine eigene Kommission zur Einreichung von Gesetzesentwürfen über einen bestimmten Gegenstand auffordern zu können, und endlich noch das Recht, über die Bildung und den Bestand von Korporationen, namentlich von Geistlichen zu entscheiden.

b. Die Gesetzgebung ist der Repräsentant des Kantons als juristischer Persönlichkeit, um mich so auszudrücken, in völkerrechtlicher, bundesrechtlicher und privatrechtlicher Beziehung. Sie ist es in völkerrechtlicher, soweit dem Kanton durch die Bundesverfassung das Recht zu Unterhandlungen und Vereinbarungen mit andern Staaten eingeräumt ist, gehören sie nun dem Auslande oder als selbst unterhandlungs- und verfügungsfähige Kantone der Schweiz an. Es gehört dahin das Recht, alle Verträge und Verkommnisse mit den andern Staaten zu genehmigen; viele Kantone haben der Gesetzgebung das Recht eingeräumt, daß ohne ihr Geheiß die Regierung

namentlich mit ausländischen Staaten nicht einmal unterhandeln dürfe. Bern, Basel-Landschaft, Schaffhausen erwähnen namentlich noch, daß die Salzlieferungsverträge nur mit der Einwilligung des Großen Rathes abgeschlossen werden können. Sie ist der Repräsentant des Kantons in bundesrechtlicher Hinsicht, indem ihr und nicht der Regierung, wenn ihr dies nicht besonders eingeräumt ist, nach Analogie der frühern Tagsatzungsberufungen das Recht zusteht, die außerordentliche Einberufung der Bundesversammlung zu verlangen und die Mitglieder des Ständerathes zu wählen. Zürich, Tessin und Waadt haben jetzt noch in ihrer Verfassung, daß die Gesetzgebung die Stimme des Landes, resp. des Kantons führe, worunter nach der heutigen Gestaltung des Bundes jedenfalls die eben berührten Verhältnisse gehören; in diesem Sinne spricht sich deutlich die Verfassung von Solothurn aus und nach meiner Ansicht würde vom Bundesrathe einem Gesuche der Regierungen von der bestimmten Anzahl Kantone für eine außerordentliche Einberufung der Bundesversammlung nicht Folge zu geben sein. Einem Streit in dieser Beziehung ist ohne Entscheidung der Kompetenz deßhalb auszuweichen, weil der Bundesrath für sich das gleiche Recht auch hat und sich zur Ausübung desselben von fünf Regierungen eben so sehr bestimmen lassen kann als von fünf Kantons- oder Großen Räthen. Sie ist endlich der Repräsentant des Kantons in privatrechtlicher Beziehung oder, richtiger gesagt, in seiner selbständigen, von andern unabhängigen Stellung, als Person, die befähigt ist zur Aufstellung von Rechten im Innern des Gebietes, zur Erwerbung und Veräußerung von Rechten gegenüber andern Personen. Ganz allgemein drückt sich in diesem Sinne nur Uri aus, während die andern Kantone speziell die einzelnen Rechte berühren. — Vom allgemeinsten Rechte, dessen Ertheilung, mit Ausnahme von Zürich, sonst überall der Gesetzgebung zusteht, vom Landrechte (Naturalisation) haben wir bereits gesprochen, und es bleiben nur noch einige vermögensrechtliche Verhältnisse zu berühren. Die Erhebung von Anleihen ist der Gesetzgebung allein zugestanden in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Freiburg, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Neuenburg und Genf; die andern Kantone sprechen sich nicht darüber aus, doch ist es klar, daß ohne besondere Einräumung der Kompetenz keine Regierung diese Verantwortlichkeit übernehmen wird. In St. Gallen und Luzern wird noch der Eingehung von Bürgschaften im Namen des Staates,

als in der Kompetenz der Gesetzgebung liegend, Erwähnung gethan. Die Veräußerung und die Erwerbung von Staatsgütern, d. h. von Immobilien, ist entweder allgemein oder wenigstens, wenn die Kaufsumme einen gewissen Betrag übersteigt, in der ausschließlichen Befugniß der Gesetzgebung in den Kantonen Bern, Luzern, Unterwalden, Freiburg, Solothurn, Basel (beide Theile), Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Neuenburg und Genf.

So weit der Kirche eine eigene Machtvollkommenheit und Organisation unabhängig vom Willen des Staates zugeschrieben wird, so weit hat ihr gegenüber auch die Gesetzgebung die Repräsentanz des Staates. Jedoch hat nur Schwyz dies allgemein ausgesprochen; in den andern Kantonen muß der Inhalt einer Verfügung oder Verpflichtung bestimmen, ob ein Gegenstand hieher oder in den Bereich der Regierung falle. Vorgänge wie bei der letzten Wahl des Bischofs von Basel werden die oberste Landesgewalt aufmerksam machen, ihre Befugnisse nicht zu leicht zu delegiren.

c. Sie bestimmt den Umfang und den Inhalt des Staatshaushaltes. Wir haben sie bis dahin in einzelnen Bestimmungen, z. B. bei der Festsetzung der Besoldung, bei der Aufstellung von Tarifen, bei den Verfügungen in vermögensrechtlicher Beziehung thätig gesehen; jetzt behandeln wir ihre Aufgabe, das Ganze des Staatshaushaltes zu ordnen. Das Erste auf diesem Gebiete ist nach der jetzigen Weise, den Staatshaushalt zu betrachten, die Festsetzung des Budgets, das heißt des Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben einer bestimmten Verwaltungsperiode. Dasselbe äußert seine Wirkungen nach zwei Seiten: einmal verpflichtet es die Regierung zur Beachtung gewisser Ausgaben und zur Innehaltung bestimmter Ansätze, was in den einzelnen Kantonen mit verschiedener Strenge beobachtet wird; auf der andern Seite involvirt es das Quantum der Leistungen, zu denen die Staatsbürger und Staatseinwohner gehalten sind. Die Festsetzung der Steuern (direkter wie indirekter) und Abgaben geht daher in allen Kantonen von der Gesetzgebung aus. Ihr steht ebenfalls die Taxation der Korporationen, namentlich der geistlichen zu Leistungen an den Staat zu, sowie die Ertheilung von Konzessionen für solche Rechte, wie z. B. Bergwerke, welche als Regale des Staates betrachtet werden. Mit der Konzession darf die bloße Verpachtung der Ausübung des Rechtes nicht verwechselt werden, da dies Sache der Regierung ist. Mit der Festsetzung der Steuern steht die Bestimmung von deren

Erhebungsweise im Zusammenhang, die, ganz einzelne Abgaben vorbehalten, ausschließlich von der Gesetzgebung bestimmt wird. Bei der Verwendung der durch das Budget bestimmten Summen muß namentlich hervorgehoben werden die Aufmerksamkeit einzelner Kantone, damit nicht durch Gesammtansätze Mißbrauch getrieben werden könne oder eine Ueberschreitung provozirt werde. Einzelne Kantone weisen daher den Regierungen eine bestimmte Summe an, über die hinaus sie nicht ohne die Zustimmung der Gesetzgebung verfügen können; andere machen, in genauer Würdigung der vergangenen Jahre und in möglichst kluger Berechnung der kommenden Verwaltungsjahre einen Unterschied zwischen den ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben. Die erstern allein werden in das Budget aufgenommen und zu den andern bedarf es eines besondern Gesetzes. Wieder andere berücksichtigen einzelne Zweige der Staatsverwaltung, in denen große Ausgaben gemacht werden können und verlangen daher die Einwilligung der Gesetzgebung zu Neubauten insbesondere und für Bauten im Allgemeinen, wenn die Ausgaben durch die laufenden Jahreseinkünfte nicht gedeckt werden können. — Außer diesen wichtigen Bestimmungen über die umlaufende Jahresverwaltung der Einnahmen und Ausgaben hat die Gesetzgebung das wichtige Recht, über das Staatsvermögen zu verfügen, namentlich, wenn es angegriffen, vermindert werden sollte. Einzelne Kantonsverfassungen haben hier gegen die Befugnisse der sonst souverainen, stellvertretenden Gesetzgebung beschränkende Bestimmungen.

d. Endlich gehört zu den Befugnissen der Gesetzgebung, wenn ich den Quellen folge, das Recht, ihre Erlasse selber und allein in Zweifelsfällen interpretiren zu können, sowie dasjenige, an sie gerichtete Bittschriften zu behandeln.

Für den praktischen Verstand sind die Befugnisse der gesetzgebenden Gewalt als oberaufsehenden Behörde leichter verständlich, als die ihrer schöpferischen Thätigkeit; der Uebersicht halber will ich aber auch jene in Unterabtheilungen behandeln. Es ist nämlich mit der Oberaufsicht eine ziemlich eigene Sache, indem es darauf ankömmt, was man zu beaufsichtigen hat und auf welche Weise. Ich bin Zeuge gewesen von der Ausübung der Oberaufsicht in der Bundesverwaltung und in Kantonen, aber ich gestehe, ernste und spottende Bemerkungen gemacht zu haben, welche sehr oft die Ignoranz der Untersuchenden betrafen. Deßhalb berücksichtige man die Arten der Untersuchung.

a. Sie ist eine allgemeine, d. h. es hängt von der oberaufsehenden Behörde ab, wie weit sie ihre Befugniß treiben, ob sie sich berichten lassen oder selber sehen will. Letzteres liegt im Sinne der Verfassungen der Kantone Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau und Wallis; ersteres in den übrigen Kantonen, welche die Prüfung mehr als eine Formsache behandeln. Dafür, daß es aber nicht gleichgültig ist, in welcher Ausdehnung die Kompetenz bestimmt wird, führe ich ein Beispiel aus meinem Heimathkanton Solothurn an. Dort war seit 1831 die Prüfung der Verwaltung einer der Verhandlungsgegenstände des Großen Rathes; man hat zwanzig Jahre hintereinander geprüft, was die Regierung vorgelegt hat, und als es im 21. Jahre — es war noch zur Zeit der abgetretenen Regierung — der prüfenden Kommission einfiel — denn es war wirklich ein Einfall — selber zu suchen und zu untersuchen auf den einzelnen Bureaux und in den einzelnen Verwaltungszweigen, da war große Bewegung bei den regierenden Häuptern, große Bewegung bei ihren Schreibern: die Kommission habe ihre Befugnisse überschritten, wollten sie gerne sagen, sagten es auch unter sich, schwiegen aber bescheiden still im Kantonsrath. Zu den oben erwähnten Kantonen mit einer allgemeinen Prüfung gehört Zürich, insofern dessen Großer Rath über alle Theile der Verwaltung sich zu jeder Zeit Bericht erstatten lassen kann. Dies hebt vor jenen noch besonders Bern hervor, das, wie Schaffhausen, den Beisatz hat, daß die untersuchende Behörde von den Verhandlungen des Regierungsrathes Einsicht nehmen könne. Andere Kantone, so Basel-Landschaft und Thurgau, welchen die Palme gebührt, auf diesem Gebiete die Kompetenzen im Sinne einer strengen Prüfung gezogen zu haben, legen der Gesetzgebung die Pflicht nicht nur der Prüfung, sondern der weitergehenden Untersuchung des Geschäftsganges der einzelnen Behörden und Beamten und namentlich deren Kanzleien auf. Letztere werden viel zu wenig in die Augen gefaßt. Wenn nicht eine strenge und tüchtige Oberaufsicht geübt wird, so sind sie eigentliche Anstalten nicht zur Geschäftsbesorgung, sondern zur Geschäftsnichtbesorgung.

b. Außer diesem allgemeinen Rechte zur Prüfung und Untersuchung hat die Gesetzgebung noch ein spezielles, welches der Pflicht der Regierung und in einzelnen Kantonen auch der obersten richter-

lichen Behörde entspricht, über ihre Verwaltung Bericht zu erstatten. Gegenüber der Regierung hat die Gesetzgebung das Recht, gegenüber dem Volke die Pflicht, die abgelegten Berichte zu prüfen. Solche periodische, meist alljährliche gedruckte Berichte sind, mit Ausnahme der Kantone Unterwalden und Appenzell, in allen übrigen von der Regierung an die Gesetzgebung zu erlassen. Gerade hier bedarf es einer besondern Aufmerksamkeit der Gesetzgebung, auch etwas hinter das Gedruckte zu sehen. Es ist eine Meisterhaftigkeit einiger Regierungen, namentlich einiger Herren in der Schweiz, höchst salbungsvolle Berichte abzufassen. Die Gesetzgeber müssen ihrerseits die Meisterhaftigkeit zu erwerben suchen, solche Berichte zu verstehen.

Hand in Hand mit der Prüfung dieser Geschäftsverwaltungs- oder Rechenschaftsberichte geht diejenige über die Staatsrechnungen, welche alljährlich in allen Kantonen und Kantonstheilen abgelegt werden müssen. Was aber über die Verschiedenheit der strengen Prüfung bei jenen gesagt worden ist, gilt in höherem Grade noch bei diesen, je nachdem außer der übersichtlichen Darstellung die Vorlage der Spezialrechnungen und der Rechnungsbelege verlangt wird. Die Kassaführung, die Buchführung und die Kontrole sind übrigens noch nicht durchweg so festgestellt, daß an ihrer Hand eine durchgreifende und untrügliche Prüfung möglich wäre. Außer der jährlichen Verwaltungsrechnung hat diese noch das Staatsvermögen besonders zu beaufsichtigen; Angriffe auf dasselbe sind in den einzelnen Kantonen sehr erschwert, in einigen, mit der einzigen Ausnahme bei Kriegszeiten, gänzlich verboten.

Eine Folge dieses Prüfungsrechts ist das, den betreffenden Behörden oder Beamten Mahnungen und Verweise zugehen zu lassen, oder ohne Rücksicht auf einzelne Behörden allgemeine Weisungen zu ertheilen. Die weitern Folgen dieses Rechtes, Behörden und Beamten zur Verantwortung ziehen zu können, sie civilrechtlich zu belangen oder strafrechtlich zu verfolgen, werden im letzten Kapitel dieses Buches behandelt werden, wenn von der Verantwortlichkeit im Allgemeinen die Rede sein wird.

c. Ein Ausfluß des allgemeinen Oberaufsichtsrechtes ist das Recht der Gesetzgebung, über Kompetenzstreitigkeiten zwischen den obern vollziehenden und richterlichen Behörden entscheiden zu können. Einige Kantone, wie Bern, Schwyz, Obwalden, Freiburg, Schaffhausen, Aargau und Neuenburg haben es ausdrücklich

dem Großen Rathe vorbehalten; wo dieß nicht geschehen ist, bestehen eigentliche sogeheißene Konfliktskommissionen von oft nicht empfehlenswerther Zusammensetzung. Ein allgemeineres Recht, als das des Entscheides bei Kompetenzstreitigkeiten steht dem Großen Rathe von Graubünden zu, der überhaupt alle Streitigkeiten zwischen Gemeinden, Kreisen und Bezirken zu entscheiden hat.

d. Das Begnadigungsrecht kommt unter verschiedenen Gesichtspunkten in Betracht. Es ist ganz allgemein der Gesetzgebung vorbehalten in den Kantonen Bern — hier bei korrektionellen Fällen nur, wenn mehr als ¼ der Strafe erlassen werden soll —, Luzern, Uri [82]), Schwyz, Glarus, Zug, Freiburg, Graubünden, Tessin, Wallis, Neuenburg und Genf; namentlich berücksichtigen die Amnestieertheilung bei politischen Vergehen überhaupt die Kantone Schwyz, Obwalden, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau und Wallis. Bei den andern Kantonen steht die Amnestieertheilung der Gesetzgebung zu, wenn sie das Begnadigungsrecht überhaupt hat, und in den andern muß je nach der Natur, ob die widerrechtliche Handlung ein Verbrechen oder Vergehen sei, die Kompetenz der Gesetzgebung oder der Regierung zugewiesen werden. Es sind nämlich Kantone, welche nur die Begnadigung bei Verbrechen (Kriminalisirte) von der Gesetzgebung abhängig machen und die andern Fälle der Regierung zuweisen. Dahin gehören: Zürich bei Todesurtheilen, Obwalden, Solothurn, Basel-Landschaft [83]), Schaffhausen, St. Gallen, Aargau

---

[82]) So sehr ich sonst bemüht bin, unserm kantonalen Staatsrechte die allgemeinen Gesichtspunkte abzugewinnen, so dürfen einzelne wichtige Bestimmungen der Kantone, besonders wenn sie organisatorische Bedeutung haben, nicht übersehen werden. Wir heben deßhalb im Kanton Uri das Institut der Miträthe hervor. Art. 51 der Verfassung sagt dießfalls: „Wenn ein Missethäter zum Tod verurtheilt ist, muß, sofern der Verurtheilte es verlangt, sogleich ein zweifacher Landrath einberufen werden, dem das Recht der Begnadigung und der Umwandlung der Todesstrafe in eine andere Strafe zusteht, um über Begnadigung oder Vollziehung der Todesstrafe zu entscheiden. Der zweifache Landrath wird dadurch gebildet, daß für ein jedes Mitglied des Landrathes auf gleiche Amtsdauer, wie die Mitglieder selbst, ein Mitrath von den betreffenden Gemeinden ernannt wird, für die Regierungsmitglieder aber vom Landrathe. Der gleiche zweifache Landrath hat auch in politischen Straffällen, wenn vom Verurtheilten Amnestie oder Begnadigung begehrt, oder solche vom Landrathe selbst in Frage gestellt wird, zu entscheiden, ob diese Amnestie ertheilt werden soll, ob bedingt oder unbedingt."

[83]) Ueber die Begnadigung bei Todesurtheilen im Speziellen sagt die Verfassung von Baselland: „Ein Todesurtheil kann erst dann vollzogen werden, wenn wenigstens ¾ der Landrathsversammlung die Umwandlung desselben ver-

und Thurgau. Eine besondere Art der Begnadigung ist die Rehabilitation, die Wiedereinsetzung in den Genuß der bürgerlichen Ehren und Rechte, welcher durch ein Strafurtheil entzogen worden ist. Während die Kantone Uri, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen und Aargau das Recht hiefür dem Großen Rathe zuschreiben, haben andere vorgezogen, durch die Gesetzgebung bestimmte Vorschriften über diesen Gegenstand aufzustellen und dann die vollziehende Gewalt entscheiden zu lassen; ich finde letzteres strafpolitisch klüger.

e. Ein eigenthümliches Recht, das durch die Bundesverfassung wesentlich alterirt ist, steht der Gesetzgebung, d. i. dem Landrath im Kanton Basel-Landschaft zu, nämlich die Befugniß, „bei zu befürchtenden oder eingetretenen, gefahrvollen Ereignissen aus seiner Mitte einen Ausschuß zu bestellen zur Festhaltung der Verfassung, der Freiheit und der Rechte des Volkes." Wenn unter diesen gefährlichen Ereignissen politische gemeint sind, so dürfte dieser Sicherheitsausschuß in Vergleichung mit Art. 16 der Bundesverfassung wenig zu thun erhalten, vorausgesetzt immerhin, es sei nicht eine Zeit vorhanden, in der der Bund selbst zu schwach wäre, dem Art. 16 Vollziehung zu geben [84]).

---

sagen." Schaffhausen verlangt zur Vollziehung eines Todesurtheiles die Mehrheit von zwei Drittheilen der stimmenden Mitglieder des Großen Rathes.

[84]) Um am Einzelnen, dem aber in Bezug auf die positive Rechtsgültigkeit in andern Kantonen keine Allgemeinheit beigemessen werden darf, die Befugnisse der Gesetzgebung klar zu machen, führe ich die Verfassung des Kantons Thurgau an, welche in dieser Hinsicht die genaueste und durchdachteste ist.

Art. 39: „Dem Großen Rathe, als gesetzgebender und oberster Landesbehörde sind insbesondere folgende Befugnisse übertragen: a. Der Erlaß aller Gesetze und Dekrete, die Erläuterung, Einstellung und Aufhebung derselben. b. Die Organisation der Behörden innerhalb der Schranken der Verfassung. c. Die Aufstellung öffentlicher Beamtungen, die Festsetzung der Besoldung der Beamten und die Wahl der letztern nach den Bestimmungen der Verfassung oder besondern Gesetze. d. Die Festsetzung der Tarife für die amtlichen Gebühren. e. Die Ertheilung von Amnestie bei politischen Vergehen und die Begnadigung von gemeinen Verbrechern, nach den einschränkenden Vorschriften des Gesetzes. f. Die Ertheilung des Landrechts (Naturalisation). g. Der Abschluß von Verträgen mit andern Kantonen und Staaten unter Vorbehalt der Bestimmungen der Bundesverfassung. h. Die Verfügung über die bewaffnete Macht des Kantons. i. Die Bewilligung der Aufnahme von Staatsanleihen, welche nicht, als bloße Vorschüsse, durch Abrechnung im gleichen Jahre getilgt werden. k. Der Entscheid über den Ankauf, Verkauf und die Verpfändung von Staatsgütern, insoferne dieselben den Betrag von Fr. 1000 übersteigen. l. Die Bewilligung von Staatsbauten."

Ich habe bisanhin die Befugnisse der Gesetzgebung im Allgemeinen behandelt, ohne auf die verschiedenen Kompetenzen da Rücksicht zu nehmen, wo mehrere gesetzgebende Körper in einem Staate, d. i. eine Landsgemeinde und eine stellvertretende, gesetzgebende Behörde bestehen. Daß dieser überhaupt das Vorschlagsrecht zu Gesetzen zusteht, haben wir bereits gesehen und ich will, um nicht wiederholen zu müssen, die Befugnisse der Landsgemeinde hervorheben und dann im Weitern den Satz aufstellen, daß die oben berührten Befugnisse, welche nicht die Landsgemeinde sich vorbehalten hat, der stellvertretenden Behörde zustehen.

a. Bereits bei der Konstituirung des Staates haben wir gesehen, welchen Antheil das Volk an den Konstitutionen hat; es ist daher ganz folgerichtig, wenn wir sehen, daß die Landsgemeinde die Aufstellung und Abänderung der kantonalen und die Abstimmung über die Bundesverfassung sich vorbehalten hat.

b. Ihr steht ferners die gesammte Gesetzgebung zur Annahme oder Verwerfung zu; dieß in allen Kantonen; in Uri wird noch besonders hervorgehoben die Ertheilung von Privilegien und wichtigen Gnaden, in Obwalden „andere wichtige Anträge", in Gla-

---

Art. 43. „Als Oberaufsichtsbehörde hat der Große Rath vorzugsweise folgende Kompetenzen: a. Er bestimmt den Voranschlag über Einnahmen und Ausgaben des Staats für jedes Jahr. b. Er läßt sich alljährlich die Staatsrechnungen vorlegen und von sämmtlichen Behörden über ihre Amtsthätigkeit Bericht erstatten. c. Ihm sind die Geschäftsreglemente des Regierungsrathes und des Obergerichts zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen. d. Er untersucht durch Abordnungen aus seiner Mitte den Geschäftsgang der kantonalen Behörden und Beamten und zwar ordentlicher Weise alle 2 Jahre, außerordentlich, so oft ihm eine besondere Veranlaßung hiefür sich darbietet. e. Er theilt den betreffenden Behörden und Beamten die über deren Geschäftsgang von den Untersuchungskommissionen gemachten Bemerkungen zu dem Zwecke mit, damit letztere entweder sofortige Berücksichtigung oder die ihrer Anwendbarkeit entgegenstehenden Gründe jedenfalls bei Gelegenheit des nächsten Jahresberichts einläßliche Erörterungen finden. f. Er übt in Fragen, welche den ökonomischen Theil des Staatshaushalts beschlagen, das Recht der allgemeinen Weisung. g. Er kann den Regierungsrath verpflichten, ihm in Gemäßheit von ertheilten Direktionen einen Gesetzes- oder Dekretsvorschlag einzureichen. h. In Fällen wahrgenommener Nachlässigkeit oder Pflichtverletzung steht ihm gegenüber den fehlbaren Beamten und Behörden die Befugniß der Mahnung und Mißbilligung zu; er kann dieselben, nach den nähern Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes für den von ihnen verursachten Schaden triebrechtlich belangen und sie auch unter den Bedingungen des Strafgesetzes in Anklagezustand versetzen.

rus die hoheitlichen Verfügungen über Salz und Forstwesen, Märkte und Bergwerke, in Innerrhoden die Benutzung und Anwendung des Armengutes. Bezüglich des Umfanges der Kompetenz ist zu bemerken, daß die eigentliche Gesetzgebung und die Prüfung des kantonalen Staatshaushaltes nebst den Verfügungen über die Steuern und das Staatsgut in Nidwalden der sogenannten Nachgemeinde [85]), die andern Befugnisse der Landsgemeinde zustehen. Beschränkt wird im Kanton Glarus die Landsgemeinde durch die Bestimmung, daß sie kein Recht hat, über die von den übrigen Behörden in Gemäßheit ihrer Befugnisse erlassenen Erkanntnisse und Urtheile einzutreten und erweitert wird die Gewalt des Landrathes im Kanton Uri gegenüber der Landsgemeinde durch nachstehende Bestimmung: „In dringenden Fällen erläßt der Landrath von sich aus die nöthig findenden Gesetze und läßt sie promulgiren und es muß denselben gleich, als wären sie von der Landsgemeinde selbst ausgegangen, bis zur nächsten ordentlichen oder zu diesem Zwecke außerordentlich versammelten Landsgemeinde von Jedermann nachgelebt werden. Solche Gesetze, vom Landrathe erlassen, erhalten aber erst dannzumal bleibende Kraft, wenn sie der Landsgemeinde angezeigt und von derselben genehmigt worden sind."

c. Sie genehmigt die Verträge und Verkommnisse mit andern Staaten.

d. Sie ertheilt das Landrecht.

e. Sie erläßt die Bestimmungen über die bleibenden Beamtungen und Gehalte in den Kantonen Uri, Glarus und Appenzell A. Rh.

f. Sie bewilligt die Steuern; allgemein in den Kantonen Unterwalden, Glarus und Appenzell A. Rh., die Vermehrung oder Einführung neuer (direkter oder indirekter) im Kanton Uri und die Vermögensabgabe im Kanton Appenzell J. Rh.

g. Sie wirkt auf den Staatshaushalt ein in Nidwalden durch die Ertheilung von Vollmachten zu außerordentlichen Ausgaben, zur Veräußerung von Staatsgut und zu Geldanleihen über 3000 Gulden, in Glarus durch ihre nothwendige Einwilligung zur Veräußerung und zum Ankauf von Landeseigenthümlichkeiten; sie hat daselbst alle Verfügungen, betreffend die Landesausgaben, Anstalten, Bauten

---

[85]) Die Nachgemeinde versammelt sich jährlich am zweiten Sonntag im Mai; die Landsgemeinde am letzten Sonntag im April.

und Anschaffungen über Fr. 2500; — in Appenzell A. Rh. durch die Genehmigung von Neubauten.

h. Sie nimmt die Jahresrechnungen ab im Kanton Obwalden und im Kanton Appenzell; während die Abnahme der Jahresrechnung in den übrigen Kantonen dem Landrathe zusteht, hat die Landsgemeinde in Nidwalden ohne spezielle Angabe, wie sich das Recht äußert, die Prüfung des Staatshaushaltes und in Glarus die Oberaufsicht über die Landesverwaltung.

i. Sie entscheidet über Leben und Tod im Kanton Appenzell I. Rh.

k. Wohl das aufregendste Geschäft in der Praxis sind die Wahlen, welche sich die Landsgemeinden in umfassender Weise vorbehalten haben und worin sich die Neigung und die Gunst des Landes am deutlichsten aussprechen [86]).

Fünfter Abschnitt.

Die Versammlung der Gesetzgeber und ihre Thätigkeit.

Wie wir schon oben bei den Landsgemeinden ihren Zusammentritt, die Art und Weise der Behandlung und das Recht der Initiative besprochen haben, so wollen wir dies jetzt auch für die Stellvertretung thun und zwar nach den verschiedenen Momenten von der Wahl bis zum Ende der Amtsdauer.

---

[86]) Im Allgemeinen haben die Landsgemeinden die Wahlen der über das ganze Land wirkenden Beamten; im Speziellen werden erwähnt: in Uri die Wahlen des Landammannes, des Landesstatthalters, des Pannerherrn, des Landeshauptmanns, des Landesseckelmeisters, des Bauherrn, des Kantonsgerichtspräsidenten, der übrigen 5 Mitglieder ins Kantonsgericht, ihrer Suppleanten, des Abgeordneten in den Nationalrath, der Ständeräthe, des Landschreibers, des Kantonsfürsprechers, des Großweibels, zweier Läufer, des Wagmeisters; — in Appenzell A. Rh.: Die Wahlen 2 Landammänner, 2 Statthalter, 2 Seckelmeister, 2 Landeshauptmänner, 2 Landesfähndriche, je einen auf jeder Seite der Sitter, sammt dem Landschreiber und dem Landweibel. Fast dieselben Beamtungen bestehen auch in den übrigen Kantonen; Nidwalden nennt sie die vorsitzenden Herren und einige von ihnen sind von Amtswegen Mitglieder der Regierung; Obwalden und Glarus führen außer dem Landammann die einzelnen Beamten nicht so mit Namen auf, sondern sprechen allgemeiner von den Mitgliedern des Regierungsrathes bez. der Standeskommission.

1. Die Versammlungen sind ordentliche oder außerordentliche. Der Zusammentritt findet entweder von Rechtswegen auf einen bestimmten Tag mit oder ohne unpräjudizielle Kenntnißgabe oder auf die Einberufung durch den Präsidenten oder durch die Regierung statt; von Rechtswegen oder durch Einberufung von Seite der Regierung geschieht der Zusammentritt bei einer ganz neu gewählten Repräsentanz, so daß die Unterscheidung von ordentlichen und außerordentlichen Sitzungen da, wo die ordentlichen nicht von Rechtswegen angeordnet sind, richtiger nur bei der konstituirten Versammlung gebraucht wird.

Von Rechtswegen und zwar durch die Verfassung sind ordentliche Versammlungen vorgeschrieben: in Freiburg auf den 1. Dienstag im Mai und auf den 2. Dienstag im November, in St. Gallen auf den 1. Montag im Brachmonat und auf den 2. Montag im Wintermonat, in Tessin auf den 1. Montag im Mai und auf den 2. Montag im November, im Kanton Waadt auf den 1. Montag im Mai und auf den 3. Montag im November, im Wallis je auf den 3. Montag im Mai und November, in Genf auf den 3. Montag im Mai und auf den 1. Montag im December. Andere Kantone bestimmen bloß den Monat, ohne den Tag zu fixiren, so Schwyz den Brachmonat und den Wintermonat, Zug den Januar, den Brachmonat und den Weinmonat, Aargau den Mai und den Wintermonat; Thurgau verlangt eine Winter- und eine Sommersitzung, Basel-Landschaft und Zürich eine ordentliche Sitzung alle drei Monate. Noch andere bezeichnen die Zahl der jährlichen ordentlichen Sitzungen; Bern schreibt zwei vor, Luzern drei, Uri drei [87]), Obwalden drei, Nidwalden sechs, Solothurn und Schaffhausen zwei, Innerrhoden drei, eine im Herbst, eine im Frühjahr und einen Monat vor der ordentlichen Landsgemeinde, Außerrhoden eine, 8 Tage nach der ordentlichen Landsgemeinde, Graubünden eine und Neuenburg zwei. In den letzten Kategorien, wo der Tag der Einberufung nicht durch die Verfassung festgesetzt ist, geschieht die Festsetzung nichtsdestoweni-

---

[87]) Diese drei Sitzungen sind theils annähernd, theils auf einen bestimmten Tag festgesetzt: „Ein Mal im Mai, wo die Beeidigung der Mitglieder (zumal der neuen), die Besetzung der Kommissionen und die Rechnungs- und Verwaltungsprüfungen vorzunehmen sind; dann Ende Christmonats (28., unschuldigen Kindleinstag), um die Vorschläge zu Verbesserungen ꝛc. anzuhören, und endlich Anfangs April, wo die Vorschläge und die VII Geschlechtsbegehren an die Landsgemeinde und das Zirkular für dieselbe zu berathen sind."

ger durch das Reglement der betreffenden Behörde auf einen bestimmten Tag. Ueberdieß geschieht die Einberufung noch formell durch den Präsidenten, den Landammann oder die Regierung auf den bestimmten Tag, bei welchem Anlasse das Zirkular der zu verhandelnden Gegenstände, so wie allfällige gedruckte oder lithographirte Berichte, Vorschläge, Rechnungen und Anträge den Mitgliedern mitgetheilt werden. Die Dauer der Sessionen wird in der Regel von der versammelten Behörde bestimmt, doch enthält die Verfassung von Tessin einen revidirten Artikel, demzufolge der Große Rath nicht auseinandergehen darf, ehe die Gegenstände, wegen der er berufen ist, behandelt worden sind; Wallis verlangt Sitzungen von 13 nicht unterbrochenen Tagen, wobei die Behörde selber über eine nothwendige Verlängerung entscheidet, Genf von einem Monat, doch steht merkwürdiger Weise das Recht der Verlängerung dem Staatsrathe zu.

Die Einberufung zu außerordentlichen Sitzungen geschieht überall durch die Regierung, ein Recht, das unzweifelhaft zu den wichtigsten dieser Behörde, bei dem sie also nicht bloß formell vollziehende Gewalt ist, gehört; außerdem hat die Gesetzgebung die Initiative in dieser Beziehung noch auf folgende Weise. In allen Kantonen mit Ausnahme von Obwalden, Glarus, Appenzell und Wallis hat durch die berechtigte Person, Präsident oder Regierung, die Einberufung stattzufinden, wenn eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern der gesetzgebenden Behörde unter Angabe der Gründe es schriftlich verlangen. Es ist hiefür nöthig: der vierte Theil bei den Mitgliedern des Nationalrathes, mit denen nicht die Ständeräthe, wohl aber die Kantone — das Begehren muß wenigstens von fünf gestellt werden — konkurriren können, in den Kantonen Zug, Schaffhausen und Thurgau, der dritte Theil in den Kantonen Nidwalden und Neuenburg, die Hälfte im Kanton Graubünden, wo noch der Beisatz ist, daß es im Auftrage der Kommittenten geschehen muß. Sonst ist das Begehren zu stellen in Zürich von 24, in Bern von 20, in Luzern von 12, in Uri von 7, in Schwyz von 15, in Freiburg von 20, in Solothurn von 35, in Basel von 40, in der Landschaft von 12, in St. Gallen, Waadt und Genf von 30, in Aargau von 25 Mitgliedern.

Dem Präsidenten für sich steht das Einberufungsrecht zu in den Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau. — In Uri

muß die Einberufung durch den Präsidenten stattfinden, wenn die in der Verfassung vorgesehenen Fälle eintreten (Art. 11, 39, 55). Diese Fälle sind, wenn ein Siebengeschlechtsbegehren gestellt wird zur außerordentlichen Versammlung der Kantons= oder Bezirksgemeinden und so oft ein Truppenaufgebot zur Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern oder zur Vertheidigung nach Außen oder zur Erfüllung von Bundespflichten jeder Art stattfindet.

2. Die Konstituirung besteht in der Prüfung der von den Kreisen vorgenommenen Wahlen, in der Anerkennung der Gewählten, in der Erklärung als Behörde und äußert sich, abgesehen von Anderm, durch die Wahl eines Präsidenten, dessen Stellvertreters, beziehungsweise auch seines Sekretariats. Dieselbe fällt jedoch außer Betracht im Kanton Unterwalden n. W., wo die Landsgemeinde selber die ganze Behörde bestellt und kann sich höchstens in der Eidesleistung der Gewählten manifestiren.

Mit Ausnahme der Landsgemeinde=Kantone, wo der von der Landsgemeinde gewählte Landammann von Amteswegen der Vorsteher der gesetzgebenden, der vollziehenden und in gegebenen Fällen auch der obersten richterlichen Gewalt ist, wählen in allen Kantonen die gesetzgebenden Behörden die Präsidenten und Vizepräsidenten selber, in der Regel auf ein Jahr, mit der weitern Bestimmung, daß Präsident und Vizepräsident nicht zwei Jahre hintereinander die gleichen Würden bekleiden können. Bezüglich der Wählbarkeit zu diesen Stellen muß erwähnt werden, daß in einigen Staaten, in denen die Mitglieder der vollziehenden Gewalt, wie wir im letzten Kapitel dieses Buches sehen werden, nicht schon als Mitglieder der Gesetzgebung ausgeschlossen sind, Mitglieder des Regierungsrathes, beziehungsweise der obersten vollziehenden Gewalt nicht wählbar sind. Es ist dieß der Fall in den Kantonen Luzern, Freiburg, Basel=Stadt, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt und Genf, während Schwyz bloß den Landammann und den Statthalter als nicht wählbar bezeichnet.

Einige Kantone, so Luzern, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau lassen und gewiß in sehr politischer Vorsicht den Großen Rath seine Sekretäre, beziehungsweise seine Kanzlei selbst bestellen. Diese Großrathskanzleien müssen jedoch gegenüber denjenigen der vollziehenden Gewalt in Bezug auf die Protokollführung, die Ausfertigung der Gesetze und Beschlüsse und auf die Aufbewahrung ihrer Akten eine selbständige Organisation erwerben, wenn sie von authentischem Werthe sein wollen.

Ueber die Konstituirung als Behörde hat der Nationalrath die präzisesten Vorschriften. Er hat einen für den ersten Zusammentritt von Rechtswegen festgesetzten Tag, läßt den Mitgliedern durch die Kantonsregierungen in der Versammlung zu produzirende Urkunden zustellen, hat eine festgesetzte Frist, innerhalb welcher Einsprachen erhoben werden können und ein sehr bestimmtes Verfahren bis zur Konstituirung, während und nach derselben. In den Kantonen herrscht bezüglich des ersten Zusammentrittes während den folgenden Stadien bis zur Bildung als Behörde und zur Wahl des Präsidenten eine solche Verschiedenheit der Bestimmungen, daß ich mich mit der Erwähnung des als Muster aufzustellenden Verfahrens des Nationalrathes begnügen kann und mit der Berührung der kantonalen Mannigfaltigkeiten nicht ermüden will. Die Kantone, welche einen festen Sitzungstag, einen bestimmten Wahltag kennen und welche wir betreffenden Orts gesehen, haben in dieser Beziehung jedenfalls am besten gesorgt. Im Weitern können folgende Sätze als allgemein gültig aufgestellt werden:

a. Die Gewählten entscheiden, unter der Anwendung von Bestimmungen über den Ausstand der Betreffenden selber, über die Anerkennung der Wahlen und die Zulassung der Mitglieder.
b. Die Anerkennung manifestirt sich, abgesehen von der schon berührten Vornahme von Wahlen, durch die Eidesleistung, in katholischen Kantonen unter Begleitung von kirchlichen Solemnitäten.
c. Für das weitere Verfahren als Behörde giebt sich diese selber ein Reglement.

3. Ich habe bereits bei der Landsgemeinde berührt, welche Wichtigkeit das Recht der Initiative, d. h. das Recht des Einzelnen, von sich aus bei der gesetzgebenden Behörde einen Antrag, einen Vorschlag in Anregung und Berathung bringen zu dürfen, habe, und wir haben gesehen, wie dieses Recht theils allgemein offen stehe, theils aber in seiner Ausführung von einem wohlweisen Rathe in Schranken gehalten werden könne. Nicht weniger wichtig als bei der Landsgemeinde, sondern eher wichtiger deßhalb, weil die Zahl derjenigen, die davon Gebrauch machen können, geringer ist, ist dieses Recht in den Repräsentativ-Kantonen.

Bei der Frage über den Zusammentritt des gesetzgebenden Körpers haben wir es als ein wichtiges Recht der Regierungen bezeichnet, die gesetzgebende Behörde bei wichtigen Anlässen einberufen zu

können. In der Begleitschaft dieses Rechtes steht das andere, dem Gesetzgeber Vorschläge und Anträge vorbringen zu können, welche dieser in Berathung nehmen muß. Dieses Recht ist ein allgemeines in der Schweiz, d. h. es steht den Regierungen des Bundes und der Kantone für ihre resp. Gesetzgeber zu.

Auf der andern Seite hat dasselbe Recht der Gesetzgeber überall von sich aus, indem er den gefallenen Antrag eines Einzelnen oder Vieler seiner Mitglieder zum Beschluß erheben oder ohne Beschluß eine Weisung ertheilen, oder endlich die Regierung beauftragen kann, über eine gewisse Angelegenheit einen Vorschlag zu hinterbringen oder einen Bericht zu erstatten. Nicht nur ein Recht, sondern eine Gewalt, eine psychologische und parlamentarische Gewalt ist den Regierungen in den Kantonen eingeräumt, wo ohne die Berichterstattung der Regierung ein vom Gesetzgeber von sich aus gebrachter Antrag nicht zum verbindlichen Beschlusse erhoben werden kann. Es giebt dieß fast wie in einem Prozesse ein kontradiktorisches Verfahren, bei welchem die Regierung und der Antragsteller als für und gegen plaidirende Parteien erscheinen; es ist dieß der Fall namentlich in Zürich, Basel, Aargau, Thurgau, Waadt und Neuenburg und man wird bemerken, daß in diesen Kantonen die Regierung einen bedeutenden Einfluß auf den Gesetzgeber ausübt. Während diese Ueberweisung in ruhigen Zeiten und bei Fragen, bei welchen die Regierung nicht zu sehr als solche betheiligt ist, Regel bildet, so ist sie doch nicht überall vorgeschrieben. Einzelne Kantone begehren bloß noch eine vorgängige Berathung durch eine vom Gesetzgeber selbst niedergesetzte Kommission. Sie werden allgemein nur für einen bestimmten in Anregung gebrachten Gegenstand gewählt, so in Bern, Solothurn ꝛc.; ein ständiges Institut für die Berathung der aus der gesetzgeberischen Initiative hervorgegangenen Vorschläge besteht in Genf, neben der ebenfalls zuläßigen Ueberweisung an den Staatsrath, in der Gesetzgebungskommission, welche vom Großen Rathe allemal nach seiner Konstituirung aus seiner Mitte gewählt wird. Auf ihren Bericht werden Beschlüsse gefaßt, Gesetze aufgestellt und der Regierung zur Vollziehung überwiesen; innerhalb 6 Monaten kann sie jedoch das Recht der Vorstellungen ausüben. Es giebt hiedurch einen komplizirtern Geschäftsgang als bei dem andern Verfahren, ist jedoch in Republiken sehr zu empfehlen, um die über der vollziehenden Gewalt stehende Souveränetät des Gesetzgebers zu beurkunden.

Was Spezialitäten betrifft, so haben wir bereits gesehen, daß in Uri alljährlich eine Sitzung (28. Dec.) ausschließlich zu dem Zwecke angeordnet ist, damit die gesetzgeberische Initiative in Verbesserungsvorschlägen, Rügen ꝛc. sich bethätige. Es muß nur noch hervorgehoben werden, daß im Bunde außer dem Bundesrath und den einzelnen Räthen und deren Mitgliedern auch die Kantone auf dem Wege der Korrespondenz das Recht der Initiative ausüben können.

4. Die Berathung und die Art und Weise, wie dieselbe stattzufinden hat, wird durch das Reglement bestimmt, das, wie wir sub 2 gesehen haben, die Behörde sich selber giebt. Die Bestimmungen desselben genau zu kennen, ist für den Staatsmann, der auf der parlamentarischen Laufbahn Siege erkämpfen will, unerläßlich; dagegen muß die Anführung derselben innerhalb den Schranken dieses Buches als Ballast erscheinen. Wir haben hier bloß anzuführen, daß einige Kantone eine zweimalige Berathung für einen Vorschlag vorschreiben, ehe er zum definitiven Gesetz erhoben werden kann. Es ist dieß der Fall in den Kantonen Bern, Zug, Aargau und Wallis. Zugleich ist eine Frist bestimmt, vor welcher die zweite Berathung nicht stattfinden darf. Bern und Aargau setzen hiefür 3 Monate, vom Tage der ersten Abstimmung gerechnet, fest; Zug und Wallis bestimmen, daß die zwei Berathungen in zwei ordentlichen Sitzungen stattfinden müssen. Doch ist in Wallis und Aargau die zweite Berathung noch in derselben Sitzung zuläßig, wenn die Behörde die Dringlichkeit, im Aargau mit $^2/_3$ Stimmen, erklärt hat. Bern kennt dafür, gewiß verwerfenswerth, das provisorische Inkrafttreten des Gesetzes nach der ersten Berathung.

5. Die Beschlußfassung geschieht, sehr vereinzelte Fälle ausgenommen, z. B. in Zug, wenn über Krieg entschieden wird (wenn anwendbar), in Solothurn, wenn das Staatsvermögen vermindert werden soll, in Tessin zu neuen Steueranlagen, durchgängig durch die absolute Mehrheit der Stimmenden. Jedoch wird in einigen Kantonen eine bestimmte Anzahl Anwesender vorgeschrieben, ohne welche nicht berathen oder wenigstens nicht abgestimmt werden darf. Zur Berathung, was dann selbstverständlich auch für die Abstimmung gilt, wird die Anwesenheit der absoluten Mehrheit verlangt vom Bunde, von Uri, Freiburg, Waadt und Wallis, von $^2/_3$ von Schaffhausen, von $^3/_4$ von Thurgau, von 80 Mitgliedern von Bern. Die Anwesenheit der Mehrheit bei der Abstimmung verlan-

gen Neuenburg und Basel-Landschaft, von 50 Mitgliedern Basel-Stadt, von 51 Zug, von 41 Nidwalden.

Sechster Abschnitt.

Das Zweikammersystem.

Eine vielbesprochene Weise der Gesetzgebung, die mit der doppelten Berathung eines Gesetzesvorschlages viele Verwandtschaft hat, ist die durch zwei verschiedene gesetzgebende Körper, deren Zustimmen nothwendig ist. Wegen der Bedeutung, die diesem System im Staatsrecht gewöhnlich beigelegt wird und weil es bei uns für die Bundesgesetzgebung positiv gültig ist, will ich es in einem besondern Abschnitte behandeln.

Bluntschli [88]) weiß in seinem Staatsrechte viele theoretische und praktische Gründe für dieses System anzugeben. Theoretisch führt er an, es sei in allen Völkern von höherer Art — beim Schweizervolke gemeinerer Art also eo ipso nicht! — ein innerer Gegensatz zwischen dem Demos und der Aristokratie vorhanden, welcher mit dem Gegensatz der Quantität und der Qualität zusammenhänge. Für die praktische Seite wird speziell die konstitutionelle Monarchie hervorgehoben, um den König als den weisen Regulator zwischen den beiden Kammern erscheinen zu lassen und ihn von dem Parteitreiben einer einzigen Volkskammer ferne zu halten. Im Weitern stützt er sich dagegen auf Gemeinplätze, mit denen man ebensogut das Hundertkammersystem begründen könnte, z. B. vier Augen sehen mehr als zwei, Schutz gegen Uebereilungen, Mißgriffe und leidenschaftliche Stimmungen, Schutz gegen die demokratische Beweglichkeit.

Näher als Bluntschli scheint mir Stein [89]) die Frage berührt zu haben, gerade wie er auch die über den Census richtig gelöst hat. Er sagt: „Noch in unserer Gegenwart ist es wohl die allgemeine Meinung, daß man aus abstrakten Gründen der Politik über diese Fragen zur Entscheidung kommen könne. Schon die assemblée nationale stritt sich mit aller Kraft der Logik und der intellektuellen Begeisterung, und dennoch brachte sie so wenig, wie fünfzig Jahre lan-

---

[88]) Staatsrecht, p. 285 u. ff.

[89]) Stein, l. c. I, 76 u. ff.

ger Forschung der folgenden Zeit eine allgemeine Ueberzeugung, sondern nur eine wandelbare Thatsache hervor. In der That aber giebt es eben keine Entscheidung über diese Punkte, wenn man nicht die Ordnung der Gesellschaft als das wahrhaft und schließlich auch in diesen Fragen Entscheidende anerkennt. Von dem Gesichtspunkte der Gesellschaft aus giebt es nämlich nicht ein einfaches, sondern vielmehr ein doppeltes Ein- und Zweikammersystem und alle Unklarheit und Resultatlosigkeit der Fragen über die Richtigkeit einer oder zweier Kammern stammt allein daher, daß man beides nicht geschieden hat. Scheidet man beide Arten, so beantwortet sich diese Frage mit einfachster Nothwendigkeit.

„Die erste Art ist nämlich die auf den gesellschaftlichen Unterschied der Stände gebaute. In ihr enthält die erste Kammer die höhern Stände und ihr Recht, und es ist durchaus thöricht, da sie einmal aus diesen hervorgeht, ihr zuzumuthen, daß sie in Gesetzgebung und Verwaltung etwas Anderes als eben das Interesse dieser höhern Stände vertreten werde. Es ist aber eben so verkehrt, wo man das Dasein dieser Stände anerkennt, ihnen eine eigene Kammer verweigern zu wollen. Die Verfassung beruht nun einmal auf der Ordnung der Gesellschaft; hat man eine ständische Gesellschaft, so muß man zwei ständische Kammern haben; will man die erstere ohne die letztere, so wird man dadurch ganz unausbleiblich einen Kampf hervorrufen, in dem entweder die Stände in der Gesellschaft oder die einheitliche Kammer untergehen muß; will man aber ständische Kammern ohne das Dasein einer ständischen Gesellschaft, so wird die erste Kammer ein leeres Phantom. Keine Macht in der Welt ist im Stande, dieses Bedingtsein der Gestalt der Volksvertretung durch die der Gesellschaft zu ändern; und der Streit über ein ständisches Zweikammersystem mit Adels- und Volkskammer ist daher in Wahrheit nur der Streit über die Frage, ob die Gesellschaft des Volkes Stände hat und anerkennt oder nicht; jenes hat keine andere Richtigkeit und keine andere Verkehrtheit als seine Uebereinstimmung oder seinen Widerspruch mit den gesellschaftlichen Ideen und Zuständen eines Volkes. — Die zweite Art des Zweikammersystems beruht darauf, daß neben der allgemeinen Volksvertretung oder in ihr und aus ihr, wie man es will, eine administrative erste Kammer eingesetzt wird, die nur zum Zwecke gründlicherer Berathung aus denselben Elementen wie die zweite gebildet wird; ihr bekanntestes Beispiel bietet die Verfassung von Nordamerika und Norwegen; ob sie statt-

finden müsse oder nicht, ist eine reine Frage der Zweckmäßigkeit, und so entschieden die Vernünftigen sich für dieselben aussprechen werden, so sind doch sehr wohl andere Meinungen darüber erklärlich. Ganz resultatlos aber ist jeder Streit, so lange man nicht den gesellschaftlichen Gesichtspunkt definitiv von dem des rein politischen trennt, wie denn auch alles Vermengen fremdartiger Elemente in der ersten Kammer nichts weiter zur Folge hat, als eine Trennung derselben in zwei gesellschaftliche geschiedene Theile."

Uns wundert nur, daß Stein, nachdem er bei der Erwähnung von Amerika einer eigenthümlichen Staatenbildung so nahe getreten ist, dieser nicht gedenkt und die er gerade vom gesellschaftlichen Standpunkte aus hätte berücksichtigen können, ich meine die föderative. In einem Bundesstaate stehen neben der gesammtheitlichen Nation die einzelnen Staaten wie besondere gesellschaftliche Gruppen da. Im Uebrigen theile ich ganz seine Meinung und deßhalb ist es erklärlich, wenn die Kantone mit ihrem gleichheitlichen Volke nur eine gesetzgebende Stelle haben, während der Bund in den Kantonen eine Art hervorragender Korporationen birgt und daher das Zweikammersystem gewählt hat [90]). Hieraus läßt sich auch die Frage über die Dauer des Zweikammersystems beantworten. Dasselbe wird so lange bestehen, als die Kantone noch nach ihrer Bedeutung in unserm gesellschaftlichen Leben eine korporative Selbstständigkeit beanspruchen können. Man wird nie von den Kantonen und dem Zweikammersystem gesondert sprechen können, ohne das andere auch in Frage ziehen zu müssen. Uebrigens läßt sich nicht läugnen, daß eine Menge Gegenstände zur Berathung kommen, welche das Schweizervolk ohne Berücksichtigung der Kantone betreffen und wobei die zu entscheidenden Fragen daher von einem Rathe allein so gut gelöst werden können, als von zweien.

Das Zweikammersystem wird bei uns gebildet durch die Existenz der beiden die Schweiz vertretenden Räthe: des Nationalund des Ständerathes. Von der Bildung des erstern haben wir bereits gesprochen; es bleibt nur noch der Ständerath zu berühren. Nach Art. 69 der Bundesverfassung besteht er aus 44 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton wählt zwei Abgeordnete; in den ge-

---

[90]) S. das Protokoll über die Verhandlungen der Revisionskommission, p. 114—132, wo die Sache des Längern erörtert wird, oft mit sehr undeutlicher Vorstellung.

theilten Kantonen jeder Landestheil einen Abgeordneten. Sie stimmen jedoch, entgegen den frühern Abgeordneten zur Tagsatzung, ohne Instruktion.

Das Wesentliche beim Systeme ist das, daß jeder Rath gesondert verhandelt, daß für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Zustimmung beider Räthe erforderlich ist und daß sie gleichzeitig Sitzung halten müssen. Es kann kein Schluß oder keine Vertagung ohne die beiderseitige Einwilligung ausgesprochen werden. Jedoch entstehen durch unser positives Recht einige besondere Verhältnisse, welche wir in Folgendem zu behandeln haben.

1. Werfen wir zunächst die Frage auf, was in den Geschäftskreis der beiden Räthe falle, so ist die Antwort einfach die: alle die für die eidgenössische Gesetzgebung vorbehaltenen und oben berührten Gegenstände. Mit mehr Unterscheidung müssen dagegen die weitern Fragen behandelt werden: welche Geschäfte haben die Räthe vereint, welche gesondert zu behandeln und welche Rechte hat jeder Rath für sich.

2. Ganz allgemein läßt sich sagen, daß jeder Rath jeden in das Gebiet der Bundesgesetzgebung fallenden Gegenstand gesondert verhandeln und über denselben abstimmen muß, so daß erst durch einen doppelten, übereinstimmenden Beschluß ein verbindliches Resultat erzielt ist. Dieß ist die Regel.

3. Eine Ausnahme ist es, wenn sich die beiden Räthe unter dem Präsidium des Nationalrathes zur Bundesversammlung vereinigen, wo dann das durch die einheitliche Abstimmung sich ergebende Resultat verbindlich ist. Die Vereinigung geschieht

a. zur Vornahme von Wahlen und zwar des Bundesrathes, des Bundesgerichtes, des Kanzlers, des Generals, des Chefs des Stabes und eidgenössischer Repräsentanten (Art. 74. 3),

b. zur Ausübung des Begnadigungsrechtes und

c. zur Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten. Jedoch ist hier wohl zu bemerken, daß nicht der bei Konflikten unter den Kantonen oft gebrauchte Name „Kompetenzstreitigkeiten" den Ausschlag giebt, sondern der Streit muß sich (Art. 74, Ziff. 17) um eine der beiden Fragen drehen: ob ein Gegenstand in den Bereich des Bundes oder der Kantonalsouveränetät gehöre — oder ob die Entscheidung in die Kompetenz des Bundesrathes oder des Bundesgerichtes falle.

4. Für sich hat jeder Rath das Recht der eigenen Konstituirung sowie der gesetzgeberischen Initiative. Im Weitern läßt der Art. 78 der Bundesverfassung: „Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räthe erforderlich," voraussehen, daß ein Rath für sich allein auf irgend eine Weise etwas anordnen kann. Der Art. 8 des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrathe, Ständerathe &c. [91]) bestimmt in dieser Hinsicht: „Beschlüsse, wodurch eine der beiden Abtheilungen der Bundesversammlung den Bundesrath einladet, Bericht und Antrag vorzulegen, bedürfen der Zustimmung der andern Abtheilung nicht."

5. Für den Geschäftsgang gelten nach Anleitung des oben berührten Gesetzes folgende Sätze, die ich textuell anführe:

a. Ueber die Vorlage der Geschäfte. Im Anfang jeder ordentlichen Sitzung legt der Bundesrath ein spezifizirtes Verzeichniß sämmtlicher bei ihm anhängiger Geschäfte vor, welche in die Kompetenz der Bundesversammlung oder der Räthe fallen, es mögen diese Geschäfte von den Räthen ihm überwiesen oder auch unmittelbar von eidgenössischen Ständen oder von Privaten an ihn gelangt sein.

Der Bundesrath übersendet alle Mittheilungen, welche für die Berathung der Bundesversammlung bestimmt sind, gleichzeitig an die Präsidenten der beiden Räthe.

Sind indessen zahlreiche Akten damit verbunden, so sind dieselben einstweilen auf der Kanzlei zu belassen zur Verfügung desjenigen Rathes, der das Geschäft zuerst in Behandlung nimmt.

b. Ueber die Vertheilung der Geschäfte. Bei der Versammlung der beiden Räthe treten die Präsidenten derselben zusammen, um sich über die Frage zu besprechen, von welchem Rathe jedes Geschäft zuerst zu behandeln sei. In der ersten oder zweiten Sitzung legt jeder von ihnen dem Rathe, welchem er vorsteht, das Resultat der Besprechung zum Entscheide vor.

c. Ueber die Berathung und Beschlußfassung. Gesetze oder Beschlüsse, welche von einem der beiden Räthe durchberathen worden, werden, wie sie aus der Berathung hervorgegangen sind, durch den Präsidenten und Sekretär unterzeichnet

---

[91]) Vom 22. Dez. 1849, N. O. S. I, 279.

und mit einem Begleitschreiben in der Regel innerhalb zweier Tage dem andern Rathe mitgetheilt.

Wenn der letztere dem Vorschlage in allen Theilen beipflichtet, so sendet er ihn mit der Erklärung seiner Zustimmung, die durch den Präsidenten und den Sekretär auf dem Vorschlage selbst zu unterzeichnen ist, an den andern Rath mit Begleitschreiben zurück.

Wird dagegen der Vorschlag verworfen oder abgeändert, so sind die Gegenanträge dem ersten Rathe zu übersenden, welcher nochmals darüber in Berathung tritt und seine Beschlüsse auf dieselbe Weise dem andern Rathe mittheilt.

Bei dieser zweiten Berathung wird auf diejenigen Bestimmungen eines Gesetzes oder Beschlusses, hinsichtlich welcher sich eine Uebereinstimmung der beiden Räthe bereits ergeben hat, nicht mehr eingetreten, soweit nicht ein neues Eintreten durch beschlossene Abänderungen erforderlich wird.

Dieses Verfahren wird fortgesetzt, bis beide Räthe erklären, auf ihren abweichenden Ansichten definitiv zu beharren. In diesem Falle bleibt der Gegenstand liegen, bis er auf die für die Gesetzgebung vorgeschriebene Weise wieder angeregt wird, und die Akten bleiben bei dem Rathe, welcher das Geschäft zuerst in Behandlung nahm.

d. Ueber die Vollziehung. Alle Beschlüsse der Bundesversammlung sind dem Bundesrathe zur Kenntnißnahme und zur Vollziehung mitzutheilen.

Dieses geschieht durch denjenigen Rath, welcher das Geschäft zuerst in Behandlung nahm.

Es läßt sich nicht läugnen, daß namentlich durch die sub c angeführten Bestimmungen eine Angelegenheit lange herumgeschleppt werden kann, bis sie ihre Erledigung findet. Der Art. 7 sucht diesem Uebelstande physisch wenigstens zu steuern: „Jeder der Räthe ist zu möglichst beförderlicher Behandlung der ihm von dem andern übermittelten Berathungsgegenstände verpflichtet.“

Sechstes Kapitel.

Die Regierung.

Was ich bei der Gesetzgebung gesagt habe, daß die Entwicklungen des allgemeinen Staatsrechtes, sowie desjenigen der konstitutionellen Monarchie für das republikanische der Schweiz beinahe durchweg ungenießbar und unbrauchbar seien, gilt in einem erweiterten Maßstabe bei der Regierung.

Betrachten wir den Grund ihrer Existenz, die Befugnisse des Staatsoberhauptes, die komplizirte Organisation der Behörden zunächst noch in der Person des Monarchen, im Staatsministerium, im Staatsrathe mit ihren Sektionen, in verschiedenen untern Centralbehörden, in der Provinzial-, in der Städteverwaltung, in den Befugnissen dieser Kollegien, so werden wir uns gestehen müssen, die Verhältnisse sind anders, wir stehen auf andern und eigenen Füßen. Die Regierung hat keine Person oder Familie als ihr Recht, sondern kraft des Willens des Volkes; ihre Befugnisse sind Uebertragungen von Volksgewalten; ihre Organisation ist, obschon uns hie und da eine wahre Superfötation entgegentritt, möglichst einfach. Vor der Centralisation, wie sie in jenen Staaten besteht, befällt uns gar ein wahrer Schauer!

Selbst Bluntschli hat in seinem allgemeinen Staatsrechte zu sehr die konstitutionelle Monarchie zur Grundlage seiner Lehren gemacht, so daß er uns nur geringe Dienste leistet. Die Palme, auch hier allgemeinere, aus einer tiefern Betrachtung der Dinge geschöpfte Lehren aufgestellt zu haben, gehört unbestritten Stahl und wir werden ihn namentlich im zweiten Abschnitte dieses Kapitels erwähnen mit der Tendenz, in der Regierung gewisse durchgehende Thätigkeiten mit einer allgemeinen Gültigkeit aufzustellen. Ohne uns daher jetzt weit in wissenschaftliche Deduktionen einzulassen, wollen wir gleich das positiv geltende Recht behandeln und zwar in folgenden Abschnitten:

1. Die Organisation der Behörden,
2. die Befugnisse der Regierung, die Mittel und Kräfte des Staates, nämlich
3. das Militär,
4. die Finanzen,
5. die Polizei und
6. die Gemeinden. Den letztern Abschnitt könnte man in einiger Beziehung den fünf andern entgegenstellen, welche die Regie-

rung des ganzen Staates beschlagen, während hier gewissermaßen die Selbstregierung eines Theiles im Staate durch sich selber vorliegt. Die Durchführung dieses Gedankens wäre aber zu gezwungen und deßhalb nehme ich keinen Anstand, die Gemeinden als einen besondern Theil der allgemeinen Regierungsthätigkeit zu betrachten.

Erster Abschnitt.

Die Organisation der Behörden.

I. In den Landsgemeindekantonen.

Wie es leicht begreiflich ist, zeigt sich der Unterschied zwischen der monarchischen Regiererei und dem republikanischen Leben ganz besonders in den Kantonen, wo das Volk in den Landsgemeinden die höchste Gewalt hat. Und zwar gerade auf diesem Gebiete! Man würde sich sehr täuschen, hielte man die Charakteristik dieser kleinen Republiken auf dem Gebiete der Gesetzgebung für erschöpft. Sie setzt sich hier fort auf eine dreifache Weise: einmal, daß, mit Ausnahme von Uri, die regierenden Räthe aus vielen Mitgliedern gebildet sind, und daher die Theilnahme des Volkes an der Regierung eine weit bedeutendere ist als namentlich in den Repräsentativdemokratien, wo ein kleines Kollegium die ganze Thätigkeit in seinen Händen hat, — dann, daß das Volk die oberste Regierungsbehörde und von den untergeordneten wenigstens die ersten selber erwählt, und drittens darin, daß in den Bezirken, beziehungsweise in den Gemeinden, kurz da, wo die Regierungsthätigkeit auf das Volk wirkt, dieses durch das Volk, d. h. nur durch die von ihm gewählten Bezirks- oder Gemeindebeamten geschehen kann. Die Einrichtung der Oberämter oder Regierungsstatthaltereien, die in den Repräsentativkantonen besteht, ist hier unbekannt.

Indem wir nach diesen allgemeinen Betrachtungen ins Einzelne eingehen, werden wir die Behörden auf folgende Weise behandeln: zunächst diejenigen, in denen die ganze Regierung konzentrirt ist, dann diejenigen, denen eine bestimmte Thätigkeit angewiesen ist, d. h. untergeordnete Kommissionen und endlich die Behörden, deren Thätigkeit sich nur auf einen bestimmten Theil des Landesgebietes erstreckt.

I. Als Regierungsbehörden, deren Thätigkeit sich mit voller Gewalt über das ganze Land erstreckt, müssen, mit Ausnahme von

Uri, wo ein Regierungsrath mit 11 Mitgliedern besteht, in den übrigen Kantonen zwei Räthe bezeichnet werden. Dieselben sind als oberste Regierungs- oder vollziehende Behörde in den Kantonen Nidwalden und Appenzell die als stellvertretende gesetzgebende Behörden bezeichneten: der Landrath, der zweifache Rath und in Innerrhoden der Große Rath, in welchen Behörden die Mitglieder der engern Regierung ebenfalls erscheinen. Da wir deren Zusammensetzung im vorigen Kapitel beleuchtet haben, so brauchen wir hier darüber kein Wort mehr zu verlieren. In Glarus heißt die oberste vollziehende Behörde einfach Rath; sie besteht aus der engern Regierung, d. i. der Standeskommission, aus 35 von den Tagwen gewählten Mitgliedern und aus einem vom zweifachen Landrathe Gewählten. In Obwalden entspricht dieser Behörde der Landrath, der aus dem Regierungsrathe und aus 55 von den Gemeinden gewählten Mitgliedern besteht.

Diesen Räthen stehen die weiter greifenden Befugnisse der Regierung zu; ich erwähne in aller Kürze nur die Vollziehung der Landsgemeindebeschlüsse; die speziellen Regierungsgeschäfte werden besorgt — Uri wird jetzt nicht mehr erwähnt — in Obwalden vom Regierungsrathe, in Nidwalden vom Wochenrathe, in Glarus von der Standeskommission, in Außerrhoden vom Großen Rathe; in Innerrhoden ist eine solche Zersplitterung der Kompetenzen und Vermischung mit noch andern Befugnissen, daß man neben dem Großen Rathe noch den Kleinen Rath und den Wochenrath bezeichnen kann; gemeinhin werden diese Behörden mit Ausnahme von Glarus, wo man unter dieser Bezeichnung schon eine höhere versteht, Rath genannt.

Sie bestehen in Obwalden und Unterwalden aus 12 Mitgliedern, in Innerrhoden aus 11 mit verschiedenen Zuzügern und in Außerrhoden [92]) aus 34, beziehungsweise 35. Die Wahl der engern Regierung geschieht, mit Ausnahme von Nidwalden, wo der Landrath den Wochenrath ernennt, ganz oder theilweise durch das Volk; ganz in Obwalden, Glarus und Appenzell, theilweise in Uri. In Obwalden und Glarus wählt die Landsgemeinde, in Appenzell

[92]) „Der Große Rath besteht aus den 10 Landesbeamten, beiden Bauherren, dem regierenden Hauptmann jeder Gemeinde, dem Rathsschreiber und dem Landschreiber (diese beiden mit berathender Stimme). Von Trogen und Herisau sitzen beide Hauptleute und wenn der Rath in einer andern Gemeinde gehalten wird, auch von dorther.“

(b. Rh.) ebenfalls die Landsgemeinde, soweit die Regierung aus den Landesbeamten besteht; das Volk wählt ebenfalls, aber in den Lokalgemeinden die übrigen Glieder. In Uri werden Landammann, Landesstatthalter, Pannerherr, Landeshauptmann, Landesseckelmeister und Bauherr als die 6 ersten Mitglieder von der Landsgemeinde, die übrigen 5 vom Landrathe gewählt.

Eine eigenthümliche Erscheinung in allen diesen Kantonen ist die, daß, wie in der gesetzgebenden Behörde, so auch für die Regierung darauf Rücksicht genommen ist, daß alle Landestheile in derselben vertreten sein müssen. Hängt dieß auch sehr viel von der historischen Ueberlieferung ab, so liegt doch eine demokratische Anschauungsweise zu Grunde, die ihre Anerkennung im Sinne der Volksregierung durch sich selber findet und die ein wesentliches Hemmniß gegen idealistische Centralisationsgelüste ist. In Uri gilt die Bestimmung, daß im Regierungsrathe die fünf Hauptlandestheile, nämlich Ursern, das Reußthal, das Schächenthal, die Seegemeinden und die Bodengemeinden wenigstens je durch ein Mitglied repräsentirt sein müssen. In Obwalden geschehen für den Landrath die Wahlen durch die Gemeinden und im Regierungsrathe müssen aus den Gemeinden Sarnen und Kerns je zwei Mitglieder, aus den andern je ein Mitglied gewählt werden. Glarus wählt den Rath durch die Tagwen, Appenzell J. Rh. nach den Rhoden und im erstern Kantone besteht für die verschiedenen Kommissionen, die Gerichte, die besondern Verwaltungen und Bedienstungen die Vorschrift, daß jeweilen auf die verschiedenen Landestheile billige Rücksicht genommen werden soll. Daß in Außerrhoden jeweilen die regierenden Hauptmänner der Gemeinden Mitglieder des Großen Rathes sind, haben wir bereits gesehen; zu erwähnen ist noch, daß von den Landesbeamten: 2 Landammänner, 2 Statthalter, 2 Seckelmeister, 2 Landeshauptmänner, 2 Landsfähnriche je einer von jeder Seite der Sitter genommen sein muß, — ferner die Vorschrift: „Alle zwei Jahre geht die Stelle des regierenden Landammanns von einer Seite der Sitter auf die andere über, womit auch der Rang der übrigen Beamteten nachfolgt, so daß immer diejenigen, wo der stillstehende Landammann ist, den Vorrang haben."

Ebenfalls tief im demokratischen Leben begründet ist, daß alle stimmfähigen Landleute in die Regierung wählbar sind, ohne Rücksicht auf Alter und Census; einzig Glarus verlangt für die Standeskommission ein Alter von 25 Jahren oder eine Dienstzeit von drei

Jahren im Rathe, in einer Rathskommission oder in einem untern Gerichte.

Die Amtsdauer ist sehr kurz: in Uri 4 Jahre, mit periodischem Austritte der Hälfte von zwei zu zwei Jahren, — in Obwalden 4 Jahre, mit alljährlichem Austritte des vierten Theiles, in Nidwalden 2, in Glarus 3, in Appenzell (beide Theile) nur 1 Jahr; dagegen sind, mit beschränkenden Bestimmungen für den Landammann, die Austretenden wieder wählbar.

Die Versammlungen, außerhalb welchen die Mitglieder der Räthe sich mit den Geschäften wenig befassen, so daß die Behörden in einem gewissen Sinne nicht als ständige betrachtet werden können, sind wenig zahlreich. In Obwalden versammelt sich der Landrath alle drei Wochen, der Regierungsrath [93]) alle Wochen einmal, in Nidwalden der Wochenrath ebenfalls alle Wochen einmal; in Außerrhoden wird die Versammlung durch den Landammann je nach den Geschäften berufen; dieses gilt für die außerordentlichen Sitzungen auch in den andern Kantonen.

Namentlich wegen der wenig zahlreichen Versammlung der Regierung hat der erste Landesbeamte, der Landammann, in diesen Kantonen eine bedeutende Stellung und Würde. Er ist der bleibende Repräsentant des Kantons, der Präsident der Landsgemeinde und der gesetzgebenden und regierenden Räthe. In der letzten Eigenschaft werden alle Geschäfte, die eines Entscheides durch einen Rath bedürfen, bei ihm anhängig gemacht nnd durch diese wird er zur Versammlung der Behörde berechtigt. Andere richterliche und polizeiliche Befugnisse, die ihm zustehen, machen ihn zu einer Gewalt im Lande. Einzelne Kantone haben daher für gut gefunden, seine Befugnisse besonders festzustellen, so Obwalden, Glarus und Innerrhoden; in die Schranken des Präsidiums und eines Vollziehungsbeamten weisen ihn Uri und Glarus; eine ausgedehntere Gewalt hat er in Appenzell, wo richterliche und vollziehende Gewalt nicht getrennt sind, was auch im Kanton Unterwalden der Fall ist [94]).

[93]) Zudem bestimmt die Verfassung in Art. 57: „Weil indeß das der Gemeinde Engelberg zugetheilte Mitglied der Entfernung halber nicht allen Sitzungen beiwohnen kann, so hat es zum mindesten alle zwei Monate einmal in der Sitzung zu erscheinen, und es sind dann jeweilen in seiner Anwesenheit diejenigen Engelberg besonders beschlagenden Geschäfte, welche sich füglich dahin verschieben lassen, zu behandeln."

[94]) Als eine Art historisch-politischer Merkwürdigkeit führe ich seine Kompetenz in Innerrhoden an: „Der regierende Landammann präsidirt alle Rathsver-

Mögen nach diesen Darstellungen die Organe, bei denen die gesammte Regierung des Landes ist, hinlänglich bekannt sein, so müssen doch die einzelnen Behörden, welchen eine einzelne Thätigkeit im Staatshaushalt zukommt, und die eben die bestimmte Aufgabe haben, besondere Zwecke des Staates im Auge zu behalten und zu realisiren, gerade dieser Ursache willen noch erwähnt werden. So werden in Uri hervorgehoben die vom Landrathe bestellten Kommissionen für das Militär-, Finanz-, Post-, Bau-, Polizei-, Vormundschafts- und Armenwesen, besonders der Erziehungs- und der Diözesanrath als sogenannte nebengeordnete Verwaltungsbehörden; — in Obwalden der Kriegsrath, Sanitätsrath, Erziehungsrath, die Landesarmenkommission; in Nidwalden außer untergeordneten Kommissionen der Kantonsschulrath; in Glarus: die Standes- oder Schrankenkommission in zwei Sektionen, die Haushaltungskommission, die Militärkommission, die Schulkommission, die Sanitätskommission, die Polizeikommission, die Straßen- und Baukommission, die Landesarmenkommission, die Handelskommission, denen die Kompetenzen durch ein eigenes Gesetz [95]) zugeschieden sind; — in Innerrhoden die verschiedenen Gänge oder Rathssektionen; — in Außerrhoden die durch den zweifachen Landrath bestellten Kommissionen für Kirchen-, Schul-, Militär-, Polizei-, Sanitätswesen und andere Angelegenheiten. Nirgends erblickt man in diesen Kantonen die in vielen übrigen vorkommenden Eintheilungen der Regierung nach verschiedenen, von einem einzelnen Mitglied verwalteten Departementen oder Direktionen.

---

sammlungen. Er ertheilt das Recht zu Rathsverkündigungen, zu Verheftung von Sachen aller Art, zu Widerlegungen. Er giebt das Recht, verdächtige Personen in Verhaft und unter polizeiliche Sicherung zu stellen. Er hat Oberaufsicht über Polizei. Er exequirt Gesetze und macht Verordnungen wirken. Er bewilligt die ihm vom Rath zugestandenen Begünstigungen. Er ertheilt bei geschlossenen Gerichten und wo es dringend der Fall, Erlaubniß, Sprüche abzuhalten. Er entscheidet bei Jahrmärkten über Streitigkeiten des Marktrechtes. Er hat unter sich die Kanzlei und Bediensteten; er unterschreibt und besiegelt alle abgehenden Akten und Briefe und die innern Aktenstücke des Landes werden von ihm visirt. Er fordert auf zur Rechnungsablage: Klöster, Pfrundenpfleger, milde Stiftungen und Vogteiverwaltungen. Unter seinem Namen werden Räthe, Gerichte, Zuzüge und Vogteiräthe zusammenberufen." — Solche Kompetenzen werfen uns ein Licht auf die Geschichte vom vorigen Jahrhundert wegen Landammann Schuhmacher in J. Rh. — und auf die Streitigkeiten zwischen den Zellweger und Wetter in A. Rh.

[95]) S. Landbuch III. Theil, pag. 59 seqq.

II. Die Ausübung der Regierungsgewalt in den einzelnen Theilen des Landes durch Organe, welche der Regierung untergeordnet sind, findet sich nur im Kanton Uri. In den übrigen wendet sich die Regierung an die Gemeinden, deren Schaffen und Behörden wir in einem besondern Abschnitte behandeln werden. Aber auch in Uri, das die zwei Bezirke Uri und Ursern hat, gilt die Organisation zur Handhabung der Regierungsgewalt in den Bezirken nur in beschränkter Weise. Die Bezirksgemeinde, nach Analogie der Landsgemeinde gebildet, erscheint als Wahlbehörde für die Bezirksbeamten in eigenen Angelegenheiten, als eine Versammlung von Korporationsgenossen mit ausgeschiedenem Vermögen. Der Bezirksrath vollzieht zunächst die Bezirksgemeindebeschlüsse. Im Weitern hat er nach der Verfassung folgende Kompetenzen, die von der Regierungsthätigkeit für das gesammte Land ziemlich ferne stehen. „Er wählt die Bezirkskommissionen, die auf Benutzung und Aeufnung des Bezirksgutes, Bezirksauflagen, Verwaltung und Beaufsichtigung von Bezirksanstalten Bezug haben. Er leitet und beaufsichtigt die Verwaltung der Bezirksgüter und die Bezirksbauten und handhabt die Armenpolizei. Er überwacht das Vormundschafts- und Armenwesen in den Gemeinden seines Bezirks und übt die Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinden und ihrer Güter und wacht für Erhaltung dieser letztern. Er ist überhaupt die Aufsichtsbehörde über die Gemeindeverwaltungen und über die Handhabung der Vorschriften über Benutzung des Korporationsgutes — der Wälder und Allmenden, im Jagen und Fischen ꝛc., von Seiten der Gemeindsbehörden, der dafür aufgestellten Beamteten und Partikularen — sowie das Oberwaisenamt für seinen Bezirk." Mit der Regierung des Landes kommt er nur insoweit in Berührung, als er über seine aus den obigen Kompetenzen fließenden Verrichtungen und Wahrnehmungen nach Maßgabe der Umstände dem Regierungsrathe Bericht zu erstatten und seinen Weisungen nachzukommen hat. Eine einzige Bestimmung, welche an das Institut der Oberamtmänner in den andern Kantonen erinnert, findet sich insoweit, als die Bezirksammänner, welche die Präsidenten der Bezirksgemeinden und Bezirksräthe sind, als Amtmänner der Regierung bezeichnet werden und als solche „alle Beschlüsse und Befehle der Vollziehungsbehörden des Kantons zu befolgen und exequiren zu lassen und über Handhabung von Ruhe und Ordnung in ihren Bezirken zu wachen haben." (Art. 86, litt. d der Verfassung.)

II. In den Repräsentativ-Demokratien.

I. Das Institut der obersten Regierungsbehörde ist ziemlich gleichartig durch alle Kantone. Es ist ein, gegenüber den Landsgemeindekantonen, aus wenig Mitgliedern gebildeter Rath, der in den französisch sprechenden Kantonen übereinstimmend Conseil d'Etat, in Basel einfach Rath, in St. Gallen und Graubünden Kleiner Rath, in allen übrigen Kantonen Regierungsrath heißt. Einzig in Graubünden besteht außer dem Kleinen Rathe eine sogenannte Standeskommission, welche zu wichtigen Regierungsgeschäften und namentlich zur Vorberathung von Gesetzen einberufen wird.

Die übrigen erwähnenswerthen Bestimmungen lassen sich nach folgenden Gesichtspunkten betrachten.

Die Zahl der Mitglieder variirt von 3 bis 15; aus 15 Mitgliedern bestehen die Standeskommission von Graubünden, d. h. aus den 3 Mitgliedern des Kleinen Rathes, ihren 3 Stellvertretern und überdieß aus 9 Mitgliedern — und der Rath von Basel; aus 11 Mitgliedern besteht der Regierungsrath von Zug, aus 9 die Regierungsräthe von Zürich, Bern, Luzern, Waadt, aus 7 der Bundesrath, die Regierungsräthe von Schwyz, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin, Neuenburg und Genf, aus 5 die von Basel-Landschaft und Wallis und aus 3 der Kleine Rath von Graubünden; für Verhinderungs- und Abtretungsfälle hat der letztere 3 Stellvertreter. Die Wahl geschieht durchweg von der gesetzgebenden Behörde; einzig in Genf ist das Volk als Generalrath zur Wahl des Staatsrathes berufen. Die Amtsdauer ist eine kurze; sie ist von 6 Jahren in den Kantonen Luzern, Basel-Stadt, Schaffhausen und Graubünden; von 5 Jahren in den Kantonen Solothurn und Freiburg; von 1 Jahr in Graubünden, von 2 Jahren in Genf, von 3 Jahren beim Bundesrathe und in den Kantonen Basel-Landschaft und Thurgau, von 4 Jahren in den übrigen nicht bezeichneten Kantonen. — Zu dieser kurzen Amtsdauer tritt innerhalb derselben eine periodische Erneuerungswahl eines bestimmten Theiles der Behörde, der das erste Mal durch das Loos bestimmt wird. Sie findet statt alle Jahre im Tessin zu einem Viertheile, alle 2 Jahre zur Hälfte in den Kantonen Zürich, Schwyz, Zug und Waadt, alle 3 Jahre ebenfalls zur Hälfte in den Kantonen Luzern, Basel-Stadt und Schaffhausen. Neben der kurzen Amts-

dauer und der theilweisen Erneuerung gilt jedoch das Prinzip der Wiederwählbarkeit; es ist nur beschränkt im Kanton Graubünden, wo nach 2 Jahren Amtsthätigkeit für das austretende Mitglied die Wählbarkeit erst nach 2 Jahren wieder eintritt.

Die Wählbarkeit ist in einigen Kantonen beschränkt auf die Mitglieder der gesetzgebenden Behörde, in andern dagegen, mit Festsetzung von andern Bestimmungen, auf die stimmfähigen Bürger des Kantons. Das Erste ist der Fall in den Kantonen Schwyz, Zug, Basel-Stadt, St. Gallen und Waadt; das Zweite in den übrigen Kantonen. Dagegen bestehen in diesen Wählbarkeitsbeschränkungen besonderer Art. Ein bestimmtes, die politische Volljährigkeit übersteigendes Alter verlangen Zürich, Schaffhausen, St. Gallen und Tessin mit 30, Bern, Luzern, Schwyz und Thurgau mit 25 Jahren. Den Census kennen Luzern mit den gleichen Bestimmungen wie beim Großen Rath und Tessin einen solchen von 8000 L. a. W. Eine besondere Fähigkeit ist vorgeschrieben im Kanton Bern, nämlich die Kenntniß der beiden Landessprachen. Auf die geographische Vertretung des Landes ist Rücksicht genommen in den Kantonen Luzern, wo wenigstens jedes Amt mit einem Mitglied vertreten sein muß, in Schwyz, wo 4 Mitglieder aus den äußern Bezirken und nur 3 aus dem Bezirk Schwyz genommen werden müssen, in Zug, wo eine Vertheilung auf die Gemeinden stattfindet, in Schaffhausen, wo nicht die Mehrheit aus einer Gemeinde genommen sein darf, im Aargau und Waadt, wo aus demselben Bezirke (district) nur ein Mitglied gewählt werden kann und in Wallis, das folgende Bestimmung hat: 2 Mitglieder werden aus den Bezirken Goms, Brieg, Visp, Raron, Leuk und Siders, eines aus den Bezirken Sitten, Herens und Gundis, 2 aus den Bezirken Martinach, Entremont, St. Moritz und Monthey gewählt. Endlich gehört hieher die Bundesverfassung, wenn sie vorschreibt, daß aus einem Kantone je nur ein Mitglied des Bundesrathes gewählt werden könne. Abgesehen von der Landesvertretung haben die 3 Kantone St. Gallen, Graubünden und Aargau den konfessionellen Verhältnissen Rechnung getragen; in St. Gallen müssen 4 Mitglieder, also gerade die Mehrheit, katholisch, in Graubünden ⅔ protestantisch sein. Im Aargau liefert jede Konfession 3 Mitglieder, das siebente ist allein vom Willen der wählenden Mehrheit abhängig.

Die Geschäftsbesorgung geschieht mit Ausnahme von Zug und Basel-Stadt, wo das Kommissionalsystem noch besteht, auf

dem Wege der Departemental-Verwaltung, d. h. jedes Mitglied der Regierung besorgt für sich einen bestimmten Zweig der Regierungsthätigkeit, sei es zur definitiven Erledigung, sei es zur Begutachtung an das Kollegium [96]). Damit ist nicht ausgeschlossen, daß die Regierungsräthe Departements-Vorsteher zu bestimmten Arbeiten, namentlich solchen, die besondere Fachkenntnisse erfordern, besondere Kommissionen beiziehen dürfen, deren Funktionen jedoch nur momentan sind zum Zwecke der Berathung und nicht der Entschließung. Doch finden wir auch stehende Kommissionen, welche für einen bestimmten Geschäftskreis Entschließungsrecht haben und auf diese Weise einen bedeutenden Einfluß neben der ordentlichen Regierungsthätigkeit ausüben können, ich führe beispielsweise die Erziehungsräthe in den Kantonen Luzern, Zürich, Schaffhausen und Thurgau, die Kirchenräthe in den 3 letztgenannten Kantonen, die konfessionellen Verwaltungs- und Erziehungsräthe im Kanton Thurgau an. Ich will die Lichter, die in diesen Räthen leuchten, nicht unter den Scheffel stellen, allein ich halte ihre Mission für erfüllt, wenn sie gute Berathungen halten, Berichte und Gutachten abgeben, den Entscheid aber der Landesregierung überlassen [97]).

II. Die Einwirkung der Regierungsthätigkeit auf die Regierten geschieht in der Regel durch die Vermittlung der Bezirksbehörden. Eine Ausnahme bilden die 4 Kantone Zug, Basel-Stadt, Schaffhausen und Genf, in denen sich die Regierung an die Gemeinden zu wenden hat. Als die Bezirksbehörde, welche speziell als der Vertreter, ja selbst als das Organ der Regierung erscheint, gilt das Oberamt oder Regierungsstatthalteramt, auch Bezirksamt oder Kreisamt genannt [98]). Den Charakter von Regierungsbeamten

---

[96]) In dieser Beziehung verdient das Bundesgesetz vom 16. Mai 1849 über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes alle Beachtung.

[97]) Mir ist's, als sollten die Herren Erziehungsräthe zum Volke sprechen:
„Die goldne Kette gieb mir nicht
— — — — — —
Gieb sie dem Kanzler, den du hast,
Und laß ihn noch die goldne Last
Zu andern Lasten tragen."

[98]) Zürich hat 11 Bezirksstatthalter, Bern 28 Regierungsstatthalter, Luzern 5 Oberamtmänner, Schwyz 6 Bezirksammänner, Freiburg 7 Oberamtmänner, Solothurn 5 Oberamtmänner, die Landschaft 4 Bezirksstatthalter, St. Gallen 15 Bezirksammänner, Graubünden 39 Kreisvorstände (Kreisämter), Aargau 11 Bezirksamtmänner, Thurgau 8 Bezirksstatthalter, Tessin 8 Regierungskommissäre,

(Agents, wie sich die Verfassung von Waadt ausdrückt) tragen sie im Zusammenhang mit dem Zentralisationssystem besonders in den französisch sprechenden Kantonen, während sie in den übrigen eine mehr durch die Gesetze bestimmte Stellung einnehmen, in der sie zwar mehr Selbständigkeit, aber auch mehr Verantwortlichkeit haben. Zürich, die Landschaft, Graubünden und Aargau bezeichnen sie als die Stellvertreter des Regierungsrathes in den Bezirken; St. Gallen überträgt ihnen die Funktionen der vollziehenden Gewalt. Aargau und Thurgau bestimmen ihre Funktionen; letzterer Kanton auf folgende Weise: „Der Bezirksstatthalter hat als solcher die Verpflichtung zu Vollziehung der Gesetze und Dekrete, zu Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und zu Handhabung der polizeilichen Ordnung.“ Dieß gilt auch von den übrigen Kantonen, doch ist ihre Stellung verschieden, je nachdem ihnen ein Entscheidungsrecht zusteht, oder je nachdem sie an die Weisungen der Regierung gebunden sind. Wo eine Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht, bilden sie die erste Instanz; überdieß sind sie die Organe der gerichtlichen Polizei, namentlich in peinlichen Straffällen, in denen sie die Anhebung von Untersuchungen einleiten — eine Thätigkeit, die übrigens dem folgenden Buche angehört.

Die Amtsdauer der Bezirksvorstände ist verschieden; sie fällt in der Regel mit der Amtsdauer der wählenden Behörde zusammen, oder sie ist ohne Rücksicht hierauf auf eine bestimmte Anzahl Jahre festgestellt. Sie ist 2 Jahre im Kanton St. Gallen, 3 Jahre in den Kantonen Luzern, Basel-Landschaft, Thurgau, 4 Jahre in den Kantonen Zürich und Bern, 5 Jahre im Kanton Solothurn u. s. w.

Ihre Wahl geschieht auf vierfach verschiedene Weise: durch den Regierungsrath in den Kantonen Zürich, Freiburg, Tessin, Waadt, Wallis und Neuenburg, im ersten auf einen durch die Bezirksversammlung gebildeten Dreiervorschlag; durch den Großen Rath in den Kantonen Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Landschaft und Aargau, — im Kanton Luzern auf einen Vorschlag der Regierung, in Bern und Aargau auf Vorschläge der Regierung und der Bezirksversammlung und in Solothurn auf einen Vorschlag von Seite des Bezirkes; durch eine aus Wahlmännern gebildete Be-

---

Waadt 19 Statthalter, Wallis 13 Statthalter, Neuenburg 6 Statthalter (Statthalter = Préfet).

zirksversammlung im Kanton Thurgau und endlich durch das Volk in Bezirksgemeinden in den Kantonen Schwyz und St. Gallen, in Graubünden durch das Volk in gemeindeweiser Abstimmung.

Außer und neben den Regierungsstatthaltern, die dann als Präsidenten der Behörde funktioniren, besteht das Institut der Bezirksräthe in den Kantonen Zürich, Schwyz, Thurgau und Wallis; im letztern Kanton hat er mehr die Stellung einer finanziellen Behörde zur Vertheilung der Staatslasten unter die Gemeinden des Bezirkes und zur Einsichtsnahme von Rechnungen; vom Kanton Schwyz wird besonders die Rede sein. Im Kanton Zürich hat der Bezirksrath die Aufsicht über gemeinsame Güter des Bezirkes, wo solche vorhanden sind, über die Verwaltung der Gemeinden und ihre Güter und über die Waisenpflege. Er urtheilt in erster Instanz über Streitigkeiten im Verwaltungsfache. Er wählt die Gemeindeammänner aus den Zweiervorschlägen der Gemeinden; im Kanton Thurgau hat er die nächste Aufsicht über das Notariat, Vormundschafts- und Armenwesen und über die Verrichtungen der Gemeindeverwaltungen. Die Bezirksversammlungen in den Kantonen Zürich und Thurgau sind nur Wahlbehörden für die Bezirksbehörden und werden von den Gemeinden durch die Bezeichnung der Wahlmänner je nach dem Maßstabe der Bevölkerung gebildet.

Anders im Kanton Schwyz, dessen Einrichtung der Bezirksgemeinden und Bezirksräthe auf der gleichen Grundlage wie im Kanton Uri beruht. Dieselbe war eine Korporation mit eigenem Vermögen und eigener Verwaltung und die Antheilsberechtigung wird von der durch die Bezirksgemeinde stattzufindenden Bürgerrechtsaufnahme bedingt. Jetzt besteht sie aus den im Bezirke wohnenden Kantonsbürgern, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Sie ist Wahlbehörde für die dem Bezirke zugetheilten Mitglieder und Ersatzmänner in das Kantonsgericht und für sämmtliche Bezirksbehörden. Sie bestimmt die Erhebung von Bezirkssteuern und Abgaben, ratifizirt die für den Bezirk abgeschlossenen Verträge und prüft die abgelegten Rechnungen. Eine ausgedehnte Kompetenz hat der Bezirksrath als Vollziehungsbehörde der Bezirksgemeinde und als Exekutivbehörde der durch das Bezirksgericht ausgesprochenen Fallimentserkanntnisse. Außerdem ist er Wahlbehörde für viele untergeordnete Angestellte. Er ist die Verwaltungsbehörde über die Bezirksgüter, er besorgt die öffentlichen Bauten des Bezirkes und beaufsichtigt den Wasserbau in denselben. Er übt die Aufsicht über die zu

öffentlichem Gebrauche bestimmten Verbindungs- und Nebenstraßen, Fuß- und Winterwege im Bezirke. Er beaufsichtigt das Vormundschafts-, Polizei- und Armenwesen in den Gemeinden; er hat die Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinden und ihrer Güter und wacht für Erhaltung dieser letztern. Der Vorstand des Bezirksrathes und der Bezirksgemeinde ist der Bezirksammann. „Derselbe ist der Stellvertreter des Regierungsrathes und als solcher ihm für seine Verrichtungen verantwortlich. Er vollzieht in seinem Bezirke alle Verordnungen, Beschlüsse und Urtheile der Kantonsbehörden. Er hat die Pflicht der Ueberweisung oder der Klage bei Verbrechen und Vergehen. Er vollzieht ferner die Beschlüsse des Bezirksrathes und die Urtheile des Bezirksgerichtes und der Kreisgerichte."

Zweiter Abschnitt.

Die Befugnisse der Regierung.

I. Die Regierungen sind besonders seit der französischen Revolution als die vollziehende Gewalt (le pouvoir exécutif) bezeichnet worden. Dagegen hat sich in der neuern Zeit Bluntschli aufgelehnt und zwar in der Durchführung mit sehr viel Geschick. Ohne ihm nun ganz folgen zu wollen, da er, wie zu Anfang dieses Kapitels bemerkt, vom Standpunkte der konstitutionellen Monarchie aus, der Regierung zu viel eigene Rechte anweist, so stehe ich doch nicht an, die Richtigkeit seiner Ansicht in gewisser Ausdehnung anzuerkennen, namentlich, wenn ich die Befugnisse in unsern Kantonen betrachte. Es ist ganz richtig, daß alle Gewalt vom Volke ausgeht und die Regierung somit nur übertragene Rechte ausübt; in dieser Beziehung weiche ich von Bluntschli ab, indem er der Regierung nicht vermöge Delegation, sondern kraft eigener Autorität und Macht bestimmte Rechte zuweist. Es ist auf der andern Seite aber auch nicht minder richtig, daß der Regierung theils durch die Verfassung, theils durch den Hülferuf des Volkes Geschäfte zugewiesen werden, bei deren Behandlung sie nach eigenem Ermessen verfährt und von der Gesetzgebung, die sie vollziehen sollte, im Stiche gelassen ist. Deßhalb habe ich es vorgezogen, von der Regierung und nicht von einer vollziehenden Gewalt zu sprechen.

Allerdings ist die Vollziehung der durch die Gesetzgebung aufgestellten Beschlüsse und Erlasse eine der hauptsächlichsten Pflichten der Regierung und zwar in einer solchen Weise, daß sie in allen

ihren Handlungen, in denen sie nicht speziell durch Gesetze geleitet ist, nie bestehenden Gesetzen zuwider thätig sein kann. Dagegen läßt sich auch nicht verkennen, daß mit der allgemeinen Bezeichnung der vollziehenden Gewalt der Leser einen ganz ungenügenden Begriff erhalten würde, wie wir bald sehen werden. Es giebt Kantone, welche schon in der ersten Bezeichnung von der „vollziehenden und verwaltenden" Gewalt zugleich sprechen, und schon dieß müßte genügen, um einen deutlichen Fingerzeig zu erhalten.

Ich denke nun zu keinem Mißverständnisse mehr Veranlaßung zu geben, wenn ich die am Eingang des Kapitels erwähnten, auf wissenschaftlicher Tiefe beruhenden Ansichten Stahls erwähne. Nach ihm ist die Regierung „die wirkliche unmittelbare und reale Versorgung der Zustände. Sie ist deßhalb auch die Verrichtung der Staatsgewalt, welche stets und ununterbrochen wirksam sein muß, in der ihre normale Thätigkeit besteht." „Die Versorgung des Staates besteht nun aber darin: für's Erste, die bestehenden Gesetze auszuführen (Handhabung der Verfassung wie der andern Gesetze, mit Ausschluß der Rechtspflege) — Vollziehung; für's Zweite, Zwecke anzustreben, die im Gesetze nicht vorgezeichnet sind (z. B. Erlassung eines Schulplanes, einer Post-, Paß-Ordnung) — Regierung im engern Sinne. Jene ist durch das Gesetz positiv bestimmt, diese nur negativ begränzt. Die Unterlassung begründet daher bei jener, nie aber bei dieser eine rechtliche Beschwerde. Für beide Arten besteht die Regierung sowohl darin, Beschlüsse zu fassen, als sie auszuführen; sowohl darin, vorübergehende und partikulare Maßregeln zu ergreifen, als dauernde und allgemeine Anordnungen zu geben. Sie äußert sich deßhalb in Vornahmen, in Beschlüssen, in Verordnungen" [99]).

---

[99]) Stahl zieht hieraus eine wichtige Folgerung: „Es ergiebt sich hieraus der für die Staatslehre und das Staatsrecht so folgenreiche Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung. Er ist im Wesen des Staates begründet und findet sich deßhalb unter allen Regierungsformen. Die Verordnungen nämlich, die bloße Akte der Regierungsgewalt sind und deßwegen keiner ständischen Zustimmung bedürfen, sind zwar auch allgemeine Regeln, so gut als die Gesetze. Dennoch sind sie von diesen wesentlich unterschieden; denn diese enthalten Rechtsgrundsätze, sie aber nur eine Leitung der gemeinsamen Thätigkeit für Zwecke. In's Bereich des Gesetzes gehört deßhalb, was in sich selbst als nothwendig gilt, sei es als integrirender Theil des öffentlichen Rechtszustandes, sei es als zugesichertes Recht der Personen; dagegen in's Bereich der Verordnungen, was bloß als Mittel zum Zwecke besteht und so in sich selbst den Trieb hat, anders ge-

Diese andere Seite der Regierung mit Inbegriff der Art und Weise, wie sie und der Mittel, mit denen sie in der Vollziehung thätig ist, läßt sich als die Staatsverwaltung bezeichnen. Stahl rechnet, indem er nicht bloß die Regierungsthätigkeit, sondern die Realisirung der Staatszwecke überhaupt im Auge hat, auch die Rechtspflege hinzu. Wir wollen diese auf das folgende Kapitel verschieben, jedoch bemerken, daß auch die Regierung zur Handhabung der Rechtspflege berufen ist, indem ihr die Vollziehung der Urtheile, an einigen Orten die Einleitung der strafrechtlichen Verfolgung und an einigen sogar das Urtheilsrecht zusteht. Im Uebrigen gibt auch hier Stahl der Wahrheit auf eine Weise Zeugniß, daß wir sie unsern Lesern nicht vorenthalten können [100]).

---

handhabt zu werden, wie nach den Umständen die Zweckmäßigkeit sich ändert. Die Bestimmungen in der Sphäre der Verfassung und der Rechtspflege müssen daher großentheils Gesetze, dagegen die Bestimmungen in der Sphäre der Polizei, der Finanzen, des Militärwesens großentheils Verordnungen sein *). Demgemäß sind auch gewöhnlich die Gesetze mehr dauernd, die Verordnungen mehr wechselnd. Denn die Dauer entspricht der innern Nothwendigkeit, die Charakter des Gesetzes, die Beweglichkeit aber jenem steten Streben nach dem Bessern, Zuträglichern, das Charakter der Regierung ist. Die Verordnungen sind aber keineswegs darauf beschränkt, zum Vollzuge der Gesetze zu dienen, wie die gewöhnliche Lehre ist. Denn das ist nur eine Seite der Regierung; das Wesen der eigentlichen Regierung aber ist es im Gegentheil, unabhängig vom Gesetze, etwas Neues, Positives in freier schöpferischer Thätigkeit hervorzubringen, die Zustände nach Zwecken zu fördern. Ihre Leistungen sind (die Vollziehung im engern Sinne ausgenommen) nicht Mittel für das Gesetz, sondern für Zwecke außer dem Gesetze. Der erste unbefangene Blick auf den Inhalt der meisten Verordnungen, wie sie für die Förderung des Landbaues, der Industrie, des Handels, für Hebung der Bildung, für Sicherheit, für Gesundheit, für Wasser- und Feuersgefahr, für Bequemlichkeit, Verschönerung u. s. w. gegeben werden, muß davon überzeugen, daß sie durchaus nicht zur Erfüllung eines vorausgehenden Gesetzes dienen sollen, sondern auf ein Ziel und einen Erfolg im bewegten Leben gerichtet sind und auf Mittel dafür, wie die Umstände sie heischen, und daß gerade in diesen Zwecken die eigenthümliche Aufgabe, in dieser freien Wahl die eigenthümliche Thätigkeit der Regierung besteht."

[100]) l. c. §. 59, p. 179. „Der Inhalt der Verwaltung ist die Realisirung der sittlichen Ideen und verständigen Zwecke in und mittelst der Thätigkeit der gehorchenden Menschen. Ihre Zwecke und damit ihre Gebiete sind:

1. Die physische Macht des Staates, welche seine Ordnung gegen Widerstand und Angriff von außen oder innen schirmt — das Militär.

---

*) Hier bin ich mit Stahl nicht einverstanden. Wenn auch der Ausdruck „großentheils" erklärt, daß Hr. Stahl nicht ausschließlich reden will, so sind doch auch in den drei letzten Sphären so viele, den öffentlichen Zustand oder die Rechte von Personen bedingende Grundsätze aufzustellen, daß man nicht nach Sphären die Ausscheidung machen kann.

II. Von diesen beiden Gesichtspunkten aus muß die Regierung betrachtet werden. Es wird dadurch ihre Stellung bestimmt, die sie zum Zwecke des Staates einnimmt, sowie auch das Verhältniß zur Gesetzgebung; in letzterer Beziehung ist namentlich die Ausscheidung der Kompetenzen wichtig. Wir werden so die Befugnisse der Regierung nach positivem schweizerischem Staatsrechte behandeln; was den Bund betrifft, so wird hier mehr die Stellung zur Gesetzgebung berücksichtigt werden, indem letztere das Wesen des Staates, den Zweck des Bundes klar ins Auge gefaßt hat. Wir heben daher die gleichen Unterabtheilungen der Befugnisse wie bei der Gesetzgebung hervor.

a. Der Bundesrath leitet, nach den staatlich organischen Einrichtungen, die eidgenössischen Angelegenheiten gemäß der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse; er hat für Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes zu wachen; er schlägt der Bundesversammlung Gesetze und Beschlüsse

2. Die Vermögensmittel des Staates, ihn in seinem Bestande und seiner Wirksamkeit zu erhalten — die Finanzen.
3. Das Gemeinwohl, d. i. die Förderung der Zustände und Bestrebungen der Menschen (nicht bloß der Anstalt), soweit sie gemeinsam sind — die Polizei.
4. Die Gerechtigkeit, die Wiederherstellung des verletzten Rechts des Einzelnen oder des verletzten Ansehens der Rechtsordnung selbst gegen den Verletzer — die Justiz.

Es sind diese Gebiete bestimmt und beherrscht durch die Ideen der Macht, der Weisheit, der Gerechtigkeit, ihre rechte Versorgung ist die Offenbarung dieser Ideen im menschlichen Gemeinleben und es ist darum die Bedeutung der Verwaltung beides, sowohl daß die bestimmten Erfolge in allen diesen Sphären erreicht, als daß diese Ideen und die Erfülltheit der menschlichen Gemeinschaft von denselben bekundet werden. Es ist die Bedeutung des Militärs nicht bloß, daß Feinde oder Aufrührer abgehalten werden, die Ordnung umzustürzen, sondern auch an sich, daß die Nation in ihrer Macht, als ein Held, sich bewähre. Es ist die Bedeutung der Polizei nicht bloß, daß Landbau, Industrie gefördert, die Sanität geschützt, Elementarschäden verhütet werden u. s. w., sondern auch daß die Idee der Weisheit sich realisire, die Gemeinschaft in dieser Versorgung sich als Eine Intelligenz darstelle. Es ist die Bedeutung der Rechtspflege nicht bloß, daß dem einzelnen Menschen sein Recht werde, sondern daß die menschliche Gemeinschaft eine sittliche Macht sei, die nach der Idee der Gerechtigkeit herrscht. Der Staat soll nicht bloß einzelne Zwecke außer ihm erreichen, er soll selbst ein Reich der Macht, der Weisheit, der Gerechtigkeit sein. Das ist die wahre objektive Erkenntniß seines Wesens. Macht, Weisheit, Gerechtigkeit sind aber die ewigen Ideen des sittlichen Reiches, d. i. des Reiches, durch welches die menschliche Gemeinschaft ein vollendetes Ganzes in sich ist, sohin des Staates."

vor und begutachtet die Anträge, welche von den Räthen des Bundes oder von den Kantonen an ihn gelangen; er vollzieht die Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Urtheile des Bundesgerichtes; er hat diejenigen Wahlen zu treffen, welche nicht durch die Verfassung der Bundesversammlung und dem Bundesgericht oder durch die Gesetzgebung einer andern untergeordneten Behörde übertragen werden; er sorgt für die Verwaltung der Finanzen des Bundes, für die Entwerfung des Voranschlages und die Stellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes. Er hat die Aufsicht über die Geschäftsführung aller Beamten und Angestellten der eidgenössischen Verwaltung; er erstattet der Bundesversammlung jeweilen bei ihrer ordentlichen Sitzung Rechenschaft über seine Verrichtungen, sowie Bericht über den Zustand der Eidgenossenschaft im Innern sowohl als nach Außen und wird ihrer Aufmerksamkeit diejenigen Maßregeln empfehlen, welche er zur Beförderung gemeinsamer Wohlfahrt für dienlich erachtet.

b. Durch äußere Veranlassung ist seine Thätigkeit bedingt, wenn er zur Handhabung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes, sowie der Vorschriften eidgenössischer Konkordate nicht bloß von sich aus, sondern auf eingegangene Beschwerden die erforderlichen Verfügungen trifft; wenn er in Fällen von Dringlichkeit, sofern die Räthe nicht versammelt sind, die erforderliche Truppenzahl aufbietet und über dieselben verfügt. Diese Befugniß hat er jedoch nur unter Vorbehalt unverzüglicher Einberufung der Bundesversammlung, sofern die aufgebotenen Truppen zweitausend Mann übersteigen oder das Aufgebot länger als drei Wochen dauert. In diese Klasse, aber nicht als Recht, sondern als Pflicht, gehört die Bestimmung, daß er besondere Berichte zu erstatten hat, wenn die Bundesversammlung oder eine Abtheilung derselben es verlangt.

c. Durch die Existenz der Eidgenossenschaft als eines Bundesstaates ist die Macht des Bundesrathes, besonders gegenüber den frühern Vororten, ja selbst gegenüber den Tagsatzungen, von sehr großer Wichtigkeit. Er hat über die Vorschriften der eidgenössischen Konkordate zu wachen; er wacht für die Garantie der Kantonalverfassungen; er prüft die Verträge der Kantone unter sich und genehmigt dieselben, sofern sie zulässig sind; er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung

von Ruhe und Ordnung; er besorgt das eidgenössische Militärwesen und alle Zweige der Verwaltung, welche dem Bunde angehören; er prüft die Gesetze und Verordnungen der Kantone, welche seiner Genehmigung bedürfen; er überwacht diejenigen Zweige der Kantonalverwaltung, welche durch den Bund seiner Aufsicht unterstellt sind, wie das Militärwesen, Zölle, Straßen und Brücken.

d. Der Bundesrath hat endlich die völkerrechtlichen Verhältnisse zu leiten. Er ist der Repräsentant der Schweiz gegenüber dem Auslande und seinen Regierungen. Er ernennt Kommissarien für Sendungen (im Innern oder) nach Außen; er prüft die Verträge der Kantone mit dem Auslande und genehmigt dieselben, sofern sie zuläßig sind; er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach Außen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt; er wacht für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verfassung.

Viele dieser Bestimmungen, die meist buchstäblich der Bundesverfassung entnommen sind, bedürften der Erläuterung; sie findet sich im dritten Buche und ich will ihr daher an dieser Stelle nicht vorgreifen.

III. Bei der Betrachtung der Regierungen der Kantone müssen die, welche Landsgemeinden und, mit Ausnahme von Uri, zwei zentrale Behörden haben, gesondert behandelt werden. Wir wollen versuchen, so gut es geht, die Kompetenzen der beiden Behörden zu scheiden und machen vor Allem aufmerksam, daß wir Angelegenheiten zur Sprache bringen, welche in größern Staaten der Landesregierung gänzlich fremd sind und durch eine untergeordnete Landesbehörde oder durch Gemeinden besorgt werden. Wenn die Versorgung der Zustände eine der Aufgaben der Regierung ist, so haben in diesen Kantonen die Regierungen die Gelegenheit es zu thun, indem auch die geringfügigsten Zustände zu ihrer Kenntniß gelangen.

1. Mit Ausnahme der beiden Kantonstheile Appenzells, welche ihre Behörden nicht nach den Gewalten bestellen und daher in ihrer Organisation den Unterschied von Gesetzgebung und Vollziehung in dieser Weise systematisch nicht kennen, sondern nach der historischen Ueberlieferung Landammann und Räthe mit Befugnissen haben, die nach der Anschauung der übrigen Kantone bald in das Ge-

biet der Gesetzgebung, bald in das der Vollziehung, bald in das der Rechtspflege gehören — mit Ausnahme dieser Kantonstheile, wiederhole ich, werden die im ersten Abschnitt erwähnten Landräthe, Räthe und Großen Räthe als die oberste Vollziehungs- und Verwaltungsbehörde bezeichnet; in Nidwalden wird noch beigesetzt: die oberste Wahl- und Polizeibehörde. In jener Eigenschaft ist gemeingültig eine dreifache Thätigkeit zu bezeichnen: Die Vollziehung der Landsgemeindebeschlüsse und Gesetze, die allgemeine Vollziehung der Bundesgesetze und Beschlüsse und die speziell den Kanton betreffenden Verfügungen des Bundes, drittens die Aufsicht über die untergeordneten Vollziehungs- und Verwaltungsbehörden. In der ersten Richtung haben vorzüglich die Verordnungen zur Vollziehung und die Ueberweisungen an die wirklich thätig vollziehende Kommission oder Beamtung von der obern Behörde auszugehen; jene, die Verordnungen, dürfen aber, wie dieß ausdrücklich bestimmt ist, weder der Verfassung, noch den Gesetzen, noch andern besondern Landsgemeindebeschlüssen zuwiderlaufen. In der zweiten Richtung liegt ihnen nicht nur die Vollziehung der einheitlichen Erlasse des Bundes, sondern, was für das früher gegründete Recht noch besonders wichtig, die Handhabung der Verträge und Konkordate ob. Sie können auch die Einleitungen treffen zum Abschluß neuer Konkordate und Verträge; die Ertheilung der Instruktionen und der Ratifikation besonders für solche Vereinbarungen, welche am Rechtszustande des Kantones ändern, ist aber der Gesetzgebung vorbehalten. Es gehört ebenfalls hieher, daß über die von andern Kantonen gestellten Begehren der Auslieferung zur strafrechtlichen Verfolgung oder zur Vollziehung von Strafurtheilen die obere Regierungsbehörde entscheidet, während civilrechtliche Rogatorien oder strafrechtliche Requisitionen, die keine Auslieferung involviren, von der engern Regierung zur Vollziehung gewiesen werden können. Nach der dritten Richtung sind die Befugnisse über die engere Regierung und andere untergeordnete Behörden sehr umfassend, wobei übrigens die Thatfrage entsteht, ob sie auch wirklich geübt werden. Sie bestehen in der Prüfung der Vorlagen der Regierung an die stellvertretenden gesetzgebenden Behörden; in der Prüfung und Ueberwachung der Geschäftsführung der untergeordneten Behörden, in der Abnahme der Rechnungen von den Landesverwaltungen, in Unterwalden und Glarus in der Oberaufsicht über die Gemeinde- (bez. Tagwen) und Korporationsverwaltungen, spe-

ziell über die Verwaltung der Kirchen-, Schul- und Armengüter, in der Entscheidung von Rekursen, die von den untern Behörden an sie gebracht werden und in der Entscheidung von Kompetenzkonflikten der untern Behörden, während, wie wir gesehen, diejenigen der obern Behörden unter sich durch den stellvertretend-gesetzgebenden Rath beseitigt werden. Eine Folge dieses allgemeinen Aufsichtsrechtes ist es, daß die Berichterstattung über die Geschäftsführung, sowie die Rechnungsablage an die Gesetzgebung durch diese Behörde zu geschehen hat.

An diese drei Hoheitsrechte der obern Behörde schließt sich in allen Landsgemeindekantonen ein weites sehr allgemeines an, die Sorge über die Landesverwaltung. Die Verordnungen und Verfügungen nach den besondern Zwecken des Staates im Erziehungs-, Polizei-, Bau- und Armenwesen rc. werden von hier aus in Anregung gebracht und festgestellt und entweder durch Kommissionen aus der eigenen Mitte oder durch von der Oberbehörde eigens bestellte Kollegien oder durch die untere Regierungsbehörde in Vollziehung gebracht. Speziell werden als hieher gehörig die polizeilichen Verfügungen zur Handhabung von Ruhe und Ordnung hervorgehoben, während die „Maßregeln" bei einzelnen Fällen durch die untern Behörden getroffen werden.

Wird die Inhaltung dieser Rechte von Unten und Oben auch mit einer gewissen Eifersucht bewacht und schauen die obern Regierungsbehörden darauf, daß sie dieselben handhaben können, so gilt dieß, eben wegen der persönlichen Einflüsse, die sich dabei geltend machen können und die sich in Wirklichkeit auch oft genug zeigen, nur weniger hier als in andern Staatsformen, ganz besonders von den Wahlen. Sämmtliche erwähnte obere Regierungsbehörden sind in dieser Eigenschaft Wahlbehörden [101]).

---

[101]) In Obwalden wählt der Landrath aus seiner Mitte einen Zeughaus- und einen Kollegiverwalter, aus allen stimmfähigen Kantonsbewohnern den Kriegsrath, den Sanitätsrath, die weltlichen Mitglieder des Erziehungsrathes, die Landesarmenkommission, die Verwalter der Salzkassa, des Spital- und Armenhauses und den Polizeidirektor, auf Doppelvorschlag des Kriegsrathes die Offiziere, endlich die allfälligen Sustaufseher, den Spittler, den Landjägerwachtmeister und Schellenwerkaufseher, die Wächter in Sarnen und den Scharfrichter.

In Nidwalden erwählt der Landrath: den Wochenrath, das geschworne Gericht, das Polizeigericht, das Siebengericht, die Offiziere nach Vorschrift des jeweiligen Militärgesetzes, den Verhörrichter, den Staatsanwalt, einen Sekretär

Weitere gemeingültige Sätze lassen sich nicht aufstellen und es müssen in gegebenen Fällen die speziellen Vorschriften des einzelnen Kantons ins Auge gefaßt werden; beispielsweise führe ich bloß noch an, daß im Kanton Unterwalden über die Niederlassungsbegehren, sowie über die Bewilligung von größern Holzschlägen durch die obern Behörden entschieden wird, ebenso in Nidwalden und Innerrhoden über die Ertheilung von Wirthschaftsrechten, in Innerrhoden überhaupt über die Konzession von Mühlen und Wasserwerken; in Obwalden spricht der Landrath die Entlassung aus dem Landrecht aus und in Nidwalden entscheidet er über die Ertheilung von Kantonsstipendien an studirende Jünglinge und über die Aufnahme von fremden Töchtern in das Kloster St. Klara. Ob die Töchter vor den Herren Landräthen wohl ein Examen bestehen müssen!

2. Versuche ich, die Befugnisse der engern Regierung zusammenzustellen, so dürfte Folgendes bei den so sehr auseinander gehenden Verschiedenheiten der Wahrheit nahe kommen: Erledigung der vom Landrathe überwiesenen Geschäfte, Besorgung der Korrespondenz sowohl mit den Bundesbehörden, den Regierungen der Kantone, als mit den Behörden des eigenen Kantons, Vollziehung nicht nur der Erlasse der Gesetzgebung, wenn die Ueberweisung hieher stattgefunden hat, sondern namentlich der gerichtlichen Urtheile des eigenen Kantons, die Einleitung von Strafuntersuchungen, die Ueberwachung des Vogt- und Vormundschaftswesens, die Einberufung der übergeordneten Behörde, oder des stellvertretend-gesetzgebenden Rathes, mit der Stellung von Anträgen. Besonders wichtig ist die Verrichtung von richterlicher Thätigkeit, z. B. in Glarus bei

---

auf die Kanzlei, überhaupt alle Landesangestellten und Beamten, die laut Verfassung nicht von der Landsgemeinde gewählt werden.

In Glarus ist sein Wahlrecht ein allgemeines, das sich auf alle Landesangestellten bezieht, die nicht von der Landsgemeinde oder dem dreifachen Landrath erwählt werden.

In Innerrhoden wählt der Große Rath den Vogteirath, die Kriegsräthe und die Kastenvögte über die Klöster; er vergibt die gebetenen Dienste, welche nicht der Landsgemeinde vorbehalten sind.

In Appenzell A. Rh. wählt der zweifache Landrath: den Präsidenten und die Mitglieder des Ehegerichtes, die Präsidenten der Kleinen Räthe, den Rathsschreiber, die Examinatoren, Bauherren, den Verwalter des Salzfondes, die Salzfaktoren, die Offiziere, Zeugherren, den Standesläufer, die Wegmeister, Fächter, den Scharfrichter und Gleitsboten.

Fallimentsfällen, in Nidwalden bei der Bewilligung der Revision von Civilprozeßurtheilen; allgemeiner als dieß ist die Ausübung von strafrechtlichen Funktionen, wie wir im folgenden Kapitel sehen werden. Vereinzelt in den Kantonen Nidwalden und Innerrhoden ist das Fertigungsrecht bei der Handänderung von Immobilien (Investitur), die Ertheilung von Ausweisschriften in beiden Theilen des Kantons Unterwalden, die Entlassung aus dem Landrecht in Nidwalden, Glarus und Appenzell, die Einstellung von Lustbarkeiten und Jahrmärkten in Nidwalden; die Besorgung der Linth- und der Linthschifffahrtsangelegenheiten, sofern die Befugniß hierüber nicht der Kommission der betheiligten Kantone, sondern dem Kanton Glarus zusteht.

Doch ich befürchte, mit diesen Aufzählungen zu ermüden und erwähne daher nur noch, daß, wenn in Glarus und Appenzell A. Rh. die Regierungs- oder Verwaltungsrechte nicht bestimmt der obern Behörde zugeschrieben sind, dann die Standeskommission oder der Große Rath kompetent sind, während in Unterwalden und Innerrhoden für die nicht bezeichneten Fälle die Landräthe oder der Große Rath als die entscheidende Regierungsbehörde anzusehen sind.

IV. Da ich bei der Organisation der Regierungsbehörden in den R e p r ä s e n t a t i v k a n t o n e n die Stellung der untergeordneten, namentlich der Bezirksbeamten angegeben habe, so wird hier nur von der zentralen Regierung die Rede sein; außer den Repräsentativkantonen wird wegen der ähnlichen Organisation und des Geschäftskreises auch die Regierung von Uri in die Erörterung gezogen.

Was sich übrigens bei den eben angeführten Kantonen gezeigt hat, das bestätigt sich auch hier wieder, daß mit der Angabe der Regierung als vollziehender Gewalt ihre Thätigkeit keineswegs erschöpfend bezeichnet ist. Nicht nur zeigt sich dieß schon in der Benennung der Behörde, die meistens als vollziehende und verwaltende Gewalt (pouvoir exécutif et administratif) aufgeführt ist, sondern es wird auch bei der Erörterung der einzelnen Befugnisse deutlich hervortreten. Wie bei der Organisation der Behörden, so ergiebt sich auch in der Darstellung des Geschäftskreises eine gewisse Einfachheit und Gleichförmigkeit; in den nachfolgenden Richtungen wird seine Abgrenzung gefunden sein.

a. Wir könnten zwar ganz füglich mit der Vollziehung, welche allerdings zu den Befugnissen der Regierung gehört, beginnen; wir

halten es aber der Sache angemessener, eine andere Befugniß derselben vorauszuschicken, nämlich das Recht von sich aus, oder infolge durch die Gesetzgebung erheblich erklärter Anträge Vorschläge zu Gesetzen und Beschlüssen — einige Kantone, wie Waadt und Tessin, bezeichnen noch speziell das Recht zu Vorschlägen von Steuern, obschon es als in jenem allgemeinen liegend angesehen werden muß — vor die Gesetzgebung zu bringen. Wir wollen dieses Recht das der Initiative nennen, indem Vorberathung und Vorschlag zugleich darin liegen. Wie dieses Recht von der Gesetzgebung oft durch die Niedersetzung von Kommissionen geübt wird, haben wir bereits gesehen; allein auch die Regierungen haben das Recht, momentan Fachmänner oder sonst Vertrauensmänner zu solchen Zwecken einzuberufen, stünde nicht meist das Büdget, das keine oder höchst geringe Kredite hiefür anweist, faktisch entgegen [1]).

b. Konnex mit diesem Recht, das freilich auch in ordentlichen Sitzungen ausgeübt werden kann, steht das andere, von dem oben gesprochen worden ist, die Gesetzgebung, und zwar zu außerordentlichen Sitzungen einzuberufen. In den ordentlichen wie außerordentlichen Sitzungen sind die Regierungen, wenn ihre Mitglieder nicht Mitglieder der gesetzgebenden Behörde sein können oder nicht sind, zu erscheinen befugt und zwar in corpore oder einzelne Mitglieder. Dabei können sie die Regierungsanträge vertheidigen oder von sich aus an der Berathung Theil nehmen; selbst zu individuellen Anträgen sind sie, jedoch dieß nicht in allen Kantonen, berechtigt.

c. Erst wenn ein Gesetz oder ein sonstiger Beschluß der Gesetzgebung erlassen ist, kann von der Vollziehung die Rede sein. Der erste Akt zu derselben ist die Veröffentlichung: Promulgation, der weitere: die Anordnung der Vollziehung selbst. Zu diesem Zwecke sind die Regierungen zur Erlassung von Verordnungen,

---

[1]) Vorzüglich zum Zwecke der Vorberathung der dem Großen Rathe vorzulegenden Geschäfte besteht im Kanton Graubünden eine sog. Standeskommission. Außerdem kann sie vom Kleinen Rathe zur Mitberathung und Erledigung wichtiger Regierungsgeschäfte einberufen werden. „Sie muß einberufen werden, wenn Mahnungen zu Hülfeleistungen oder zu militärischen Aufgeboten von andern Kantonen an die Regierung gelangen; in allen Fällen, wo die Ruhe des Kantons von Innen oder von Außen bedroht wird und überhaupt bei wichtigen und dringenden Umständen, wo der Große Rath nicht sogleich versammelt werden kann und zwar auch, wenn nur eines der Mitglieder des Kleinen Rathes ihre Versammlung verlangt."

Vollziehungsmaßregeln berechtigt. Es gilt jedoch von denselben in allen Kantonen, obwohl in verschiedenen Wendungen die Regel, daß sie weder der Verfassung noch gesetzgeberischen Erlassen zuwiderstreiten dürfen. Als der vollziehenden Gewalt liegt der Regierung oder ihren Beamten die Vollziehung rechtskräftiger Urtheile ob, jedoch mit Verschiedenheiten. Wo es sich um die Leistung einer Geldsumme handelt, hat der Richter im Betreibungswege die erforderliche Macht oder, wenn es ein einzelner Administrativbeamter ist, dieser, ohne daß weiters zur Centralgewalt Zuflucht genommen werden müßte; steht die Anerkennung eines unbestrittenen Rechtes in Frage, so genügt der Bezirksbeamte und bloß die Vollziehung der Strafurtheile, namentlich in peinlichen Fällen, wird der Regierung zugewiesen, welche ihrerseits ihre Bezirks- oder andere Beamten mit der Sache behelligt. Um in einzelnen Fällen sicher zu gehen, hilft kein Ausweg als das Vollziehungsverfahren in Civil- oder Strafsachen je des betreffenden Kantons zu Rathe zu ziehen.

d. Die Vollziehung begreift den Gebrauch von Arbeitskräften in sich, durch welche jene thatsächlich wirklich stattfindet. Die Herbeiziehung derselben ist der Regierung überlassen; mit andern Worten: es steht ihr die Wahl sämmtlicher Beamten und Angestellten zu, die sie in der Ausübung der Regierungsbefugnisse gebraucht, insofern sie nicht von einer andern Behörde bezeichnet werden. Diese Behörden sind entweder ob der Regierung stehende: das Volk und die Gesetzgebung, und die Betheiligung derselben an den Wahlen haben wir gesehen, oder sie sind der Regierung in irgend welcher Bedeutung untergeordnet. Die Wahlrechte dieser untern Stellen sind höchst unbedeutend und bestehen meist nur in der Verwendung momentan benöthigter Arbeiter. Eine nähere Berücksichtigung verdienen die Wahlen der Gemeinden, deren Gewählte von der Centralgewalt als Vollziehungsbeamte benutzt werden müssen. Davon wird im letzten Abschnitte dieses Kapitels gesprochen werden. Einen wesentlichen Einfluß des französischen Verwaltungssystemes auf das schweizerische Staatsrecht und wodurch die Gewalt der Regierungen unverhältnißmäßig gesteigert wird, erblicken wir darin, wenn man ihnen zum Wahlrecht auch das Recht der Abberufung der von ihnen angestellten Beamten einräumt. Dieses ist wirklich der Fall in den westlichen Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, während in den andern Kantonen den Beamten in dieser Beziehung mehr Sicherheit geboten

ist dadurch, daß bei bleibenden Beamtungen, wenn die Verwendung nicht bloß zu einem bestimmten vorübergehenden Zwecke geschieht, Amtsdauern festgesetzt sind und daß, wenn die Regierung auch einstellen kann, die Entsetzung durch eine richterliche Stelle stattfinden muß. Freilich findet man das Abberufungsrecht überall, jedoch nicht in der Ausdehnung, wie in der westlichen Schweiz. Es wird Rücksicht auf die Bedeutung der Stelle genommen, je nachdem der Beamte oder Angestellte mit Verstand und Urtheil oder mit seinen Körperkräften zu arbeiten berufen ist.

e. Den Schlußstein der vollziehenden Befugnisse, womit zugleich der Uebergang zur verwaltenden Gewalt gebildet ist, bildet das Aufsichtsrecht. Es ist ein doppeltes: über die Personen und die Sache; das erstere, wenn die Regierung die Vollziehungsbeamten überwacht, ihre Verrichtungen und ihre Geschäftsführung prüfen läßt, ihnen Weisungen gibt und sie bei Amtsvergehen dem Richter überweist. Das Aufsichtsrecht über die Sache: d. i. über das Kirchen-, Schul-, Armen-, Vormundschafts-, Finanz-, Militär- und Bauwesen, kurz über die Erfüllung aller der Zwecke, welche im Wesen des Staates liegen oder vom souveränen Volke positiv verlangt werden, gibt ihr eine ungeheure Gewalt. Wenn auch nicht nach französischer Manier die Erfüllung jener Zwecke durch Gesetze durchweg geregelt werden kann, noch soll, so ist es doch im Interesse einer vernünftigen Staatsentwicklung, die Beziehungen der Regierung zum Staatszwecke in der Erfüllung des Aufsichtsrechtes festzustellen, um nicht Dummheit oder Einseitigkeit — was versteht ein in der Regierung sitzender alter Krieger vom Vormundschafts- und Armenwesen? was ein Stockjurist vom Baufach oder von der Schule? — in der Ausübung eines Rechtes mehr schaden zu lassen, als wenn es gar nicht geübt würde. Der Geist, die freie Entwicklung der Vernunft können in Kampf gerathen mit der Gewalt, die, eben weil sie die Gewalt ist, zum Nachtheile jener für den Augenblick siegen kann.

f. Auf dem Gebiete der Verwaltung tritt uns, wie das Aufsichtsrecht in jene überragend, so dieses durch die Schranken der Vollziehung gebunden, die Leitung der innern und äußern Angelegenheiten entgegen. Der Ausdruck geht weit, bezeichnet aber thatsächlich nicht viel Anderes, als die Führung der Korrespondenz mit den Behörden des Kantons und mit den Regierungen des Bundes, anderer Kantone und des Auslandes, letzteres

innert den Schranken der Bundesverfassung, d. h. im Interesse der Staatswirthschaft und des nachbarlichen Verkehres. Freilich wird die Korrespondenz anders sein in den innern Angelegenheiten, bei denen die Regierung mit untergeordneten Behörden im Verkehr steht, als die, welche nach Außen geführt wird. Erstere kann unter Umständen befehlen, Weisungen ertheilen und dieses wird mit der Mittheilung von gefaßten Beschlüssen die Hauptsache sein; die Korrespondenz nach Außen wünscht, ersucht, will Aufschlüsse oder Berichte, führt in gegebenen Verhältnissen auch Beschwerde. Aber gerade in dieser Korrespondenz nach Außen, wie in der Korrespondenz überhaupt, zeigt sich wieder ein unversiegbarer Quell von Regierungsthätigkeit, bei der sie sich auf ihre eigene Tüchtigkeit und nicht auf Gesetze oder Beschlüsse verlassen kann. Vieles ist allerdings der Art, daß sie es nicht behandeln kann, sondern die Reklamanten auf den Rechtsweg verweisen muß. Auf der andern Seite, wenn eine Regierung sich für einen ihrer Bürger verwendet, kann die angesprochene Regierung schon wegen vieler Gegendienste nicht anders, als wenigstens Aufschlüsse ertheilen, etwa noch Berichte einholen. Ich hebe ferners hervor die Korrespondenz, welche die schweizerischen diplomatischen Agenturen und Konsulate im Auslande theils mit dem Bundesrathe, theils mit den Kantonsregierungen führen. Welche Mannigfaltigkeit von Gegenständen! Und wollte ein Theoretiker in seiner bloß vollziehenden Gewalt nur mit dem sich befassen, was in das enge Gebiet der Vollziehung paßt, er würde sich der größten Unzufriedenheit, wenn die Angelegenheit interkantonal oder international ist, und wenn sie transmarine Korrespondenz verlangt, der größten Verantwortlichkeit aussetzen. Es ist hier ein Punkt, auf dem die Regierung nicht nur dem Ganzen, sondern dem Interesse des Privatmannes dienstbar ist.

g. Nicht minder volltönend, als das eben besprochene Recht ist die Befugniß, sowie die Pflicht zur allgemeinen Verwaltung des Landes, zur Besorgung aller Zweige der Landesverwaltung, d. h. jener Zweige, welche durch die Verfassung, durch die Organisation der Behörden, durch Gesetze zu Gebieten der Staatsthätigkeit geschaffen worden sind. Ueber diese Gebiete hinaus, auf jenes, wo der Private wirkt und schafft, soll sie sich nicht bewegen. Diese Gebiete sind vor Allem das Militär- und Finanzwesen, welche ihrer besondern Wichtigkeit wegen, als die Mittel des Staates in den folgenden Abschnitten besonders behandelt werden sollen; es gehören

ferner hinzu das Bau-, Schul- und Armenwesen ꝛc.; mit Bezug auf diese Gebiete findet eben die Vertheilung der Regierungsgeschäfte auf Departemente statt. Selbstverwaltung und Aufsichtsrecht gehen übrigens in vielen Zweigen je nach den verschiedenen Kantonen in einander über. In den westlichen Kantonen herrscht die Selbstverwaltung vor, in den übrigen das Aufsichtsrecht, je nachdem etwa besondere Gesellschaften oder Stiftungen einen besondern Zweck der Staatsthätigkeit, z. B. das Schulwesen, verfolgen. Die Regierungen, überhaupt der Staat, erkennen sehr wohl ihre Aufgabe, wenn sie ohne Gefährdung der Existenz derselben, doch die Verwendung der zu vorgeschriebenen Zwecken bestimmten Güter beaufsichtigen.

h. Dem sehr ausgedehnten Rechte der Verwaltung an die Seite gesetzt werden muß die Befugniß und die Pflicht der Regierung zur Erhaltung der Sicherheit nach Außen und der Ruhe und Ordnung im Innern. Wenn dieß auch speziell in der ausgedehnten Weise in die Kompetenz des Bundes fällt, so ist doch nicht zu übersehen, daß gegen das Ausland Fälle eintreten können, in denen die Grenzkantone zu raschem Handeln berufen sind, ohne die Verfügungen der Bundesgewalt abzuwarten und daß im Innern diese nur unter gewissen Voraussetzungen zu handeln befugt ist. Daß diese Ansicht richtig ist, beweisen die seit der neuen Bundesverfassung erlassenen kantonalen Verfassungen, welche jene oben berührten Fälle vorgesehen haben und doch garantirt worden sind. So gut aber die Kantone solche Katastrophen, welche die Verwendung von Militärs nothwendig machen, berücksichtigt haben, ebenso sehr haben sie die Kompetenz der Regierung beschränkt. Sie hat allerdings das Recht zur Initiative, das Recht zum raschen Handeln, das Recht über die Truppen zu verfügen; aber sobald die Aufstellung eine bestimmte kleine Zahl überschreitet oder für längere Zeit nothwendig wird, ist sie gehalten, den Souverän, der allein über das Heer gebietet, zu versammeln und von diesem die weitern Weisungen einzuholen. Die Centralisation auf diesem Gebiete ist übrigens nur gut, denn welches Bild der Unordnung würde sich unzweifelhaft zeigen, wenn durch ein allgemeines plötzliches Ereigniß alle 25 Kantone und Kantonstheile zur Aufstellung ihrer Truppenkörper sich veranlaßt sähen und gleichzeitig alle 25 großen Räthe zusammentreten müßten!

Wenn nun auch die Gesetzgeber oder konstituirenden Behörden an diese Eventualitäten gedacht haben, so ist doch wohl klar, daß

mit der Erhaltung der Sicherheit, von Ruhe und Ordnung praktisch die Handhabung der Polizei verstanden ist. Diese steht unsern Regierungen in bedeutendem Maße zu, indem sie einerseits selber zu Verordnungen und Reglementen, die in der Praxis oft hart an Verfassung und Gesetze streifen, berechtigt sind, anderseits Verordnungen anwenden, welche durch ihre Vorgängerinnen vor dem Jahre 1830 erlassen und nicht immer förmlich derogirt worden sind. Die einzelnen Kantone bieten in dieser Beziehung noch ein sehr wüstes Bild und es bedarf eines Eindringens in die daherigen Verordnungen, welches die Grenzen dieses Buches weit übersteigt, um jenes recht beleuchten und zerstören zu können. Für das Staatsrecht halten wir an dem oben aufgestellten Grundsatze fest: Alle diese Verordnungen dürfen Verfassungen und Gesetzen nicht widersprechen. Mit der Handhabung der Polizei ist verbunden, daß die Regierungen über eine bestimmte Polizeimannschaft verfügen können. Ist die Organisation und Besoldung dieser Korps, wenigstens durch das Budget, den gesetzgebenden Behörden überlassen, so haben die Regierungen doch das Recht der Anstellung, bez. auch der Entsetzung. Sie erhalten dadurch eine gewisse Macht, von der sie aber um so behutsamer Gebrauch machen können, als die angestellten Individuen, sei es wegen der Zwecke, zu denen sie oft verwendet werden, sei es wegen einer charakterlosen Willfährigkeit, sei es wegen eigener Antezedentien, in der öffentlichen Achtung in der Regel nicht gar hoch stehen.

i. Eine eigenthümliche Befugniß der Regierung, welche vom Gebiete der Regierung in das der Rechtspflege hinüberspielt, ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Wo diese besteht, wie in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Zug, Freiburg, Thurgau, ist die Regierung der letztinstanzliche Richter; in andern Kantonen ist auch der Rekurs, namentlich in Gemeindeangelegenheiten, ohne Administrativprozeß zuläßig, allein nicht in Sachen, wo es sich um Leistungen oder Ansprüche handelt, sondern in allgemeinern Verfügungen, durch die eine Rechtsverletzung begangen werden sollte. Eine sichernde Bestimmung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit und überhaupt da, wo einzelne Personen oder Korporationen betheiligt sind, hat Bern darin, daß es motivirte Entscheidungen verlangt.

k. Ist schon hierdurch die Trennung der Gewalten nicht mehr konsequent durchgeführt, so müssen nothwendig noch weitere Bedenken auftauchen, wenn die Regierung über Kompetenzstreitig-

keiten der niedern vollziehenden und richterlichen Behörden zu entscheiden hat, wie in Basel-Landschaft, Schaffhausen, oder wenn sie, wie in Graubünden, Neuenburg und Genf darüber zu wachen hat, daß keiner rechtlos bleibe; solche Fragen werden, wenn auch nicht gerade dem Großen Rathe vorbehalten, doch jedenfalls richtiger der Regierung entzogen.

l. Der Schluß aller dieser Befugnisse, deren Ausübung immer mit einem Aufwande von Mitteln verbunden ist, ist die Pflicht der Regierung zur jährlichen Vorlage eines Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben, zur Vorlage der Jahresrechnung nebst einem Ausweise über das Staatsvermögen und endlich zur Berichterstattung über alle Zweige der vollziehenden und verwaltenden Regierungsthätigkeit; ich habe diese Momente als Befugnisse der Gesetzgebung, die Vorlage des Büdgets, der Jahresrechnung und eines Rechenschaftsberichtes von der Regierung verlangen zu können, bei jener behandelt und ich kann daher füglich darauf verweisen.

Dritter Abschnitt.

Das Militär.

1. Jeder Staat, der in dieser Eigenschaft Anspruch machen will, muß gegen die einzelnen Bürger seinen Willen, gegen andere Staaten seine Existenz beurkunden, seine Souveränetät behaupten. Dieß kann er aber nur, wenn er mit einer Macht aufzutreten weiß, gegen welche Andere ohne Gefährdung ihrer eigenen Existenz oder ihrer Existenzmittel nicht anstreben können, mit einer Macht, vermöge welcher er in seinem Innern nach seinem eigenen Willen schalten und walten kann. Diese Macht beruht, wie die Souverainetät im Willen der Bürger, in den physischen Kräften der ein Gemeinwesen bildenden Menschen. Mit Rücksicht darauf, daß diese Kräfte in der Vertheidigung gegen Angriffe thätig gedacht werden, heißen sie die Wehrkräfte eines Landes. Während sich in der Gesetzgebung die intellektuelle Seite des Staates und der Menschen zeigt, so äußert sich hier die physische Macht zur Erhaltung der Existenz und zur Behauptung des Willens. Gegenüber den stofflichen Gütern, welche der Staat zum gleichen Zwecke auch bedarf, werden die in den Menschen ruhenden und durch sie thätig gemachten Kräfte als das Militär bezeichnet, das in Erfüllung seines Zweckes im Angriffe und in der Vertheidigung sich bethätigen kann.

Weil das Militär so enge mit dem Wesen des Staates verbunden ist, so hat es eine zweifache Seite: eine staatsrechtliche und eine völkerrechtliche. Eine staatsrechtliche hat es dadurch, daß es verwendet wird, um den für die innern Einrichtungen des Staates ausgesprochenen Willen des Staates zu schützen und Störungen zu verhindern, — eine völkerrechtliche, indem es den Willen und die Existenz des Staates gegen andere staatliche Gemeinwesen verfechten muß. Es ist dieser Gesichtspunkt namentlich in den freiern Staaten der Neuzeit seit der französischen Revolution hervorgehoben worden. Während es früher ein Werkzeug war zur Befriedigung der persönlichen Launen eines jeweiligen Staatsoberhauptes, wurde dann die Bestimmung des Militärs so ausgesprochen, daß es die Menschen- und Bürgerrechte schützen, zur Verfolgung der Feinde im Auslande und zur Handhabung der durch die Gesetze im Innern gewollten Ordnung dienen soll. Aus diesem Grunde, weil es zur Erhaltung des Staates und zum Schutze der durch ihn garantirten Rechte dienen soll, kann es nur dem Staate, der Nation angehören und nur aus ihr gebildet werden.

Auf diesen drei Sätzen:

1. das Militär hat zum Zwecke die Erhaltung des Staates und seiner Rechte,
2. das Militär gehört dem Staate, resp. der den Staat bildenden Nation und
3. es soll nur aus dieser Nation gebildet werden,

beruht das moderne Staatsrecht. Sie sind so bedeutend, daß sie ein gewichtiges Moment abgeben bei der Beurtheilung des kulturhistorischen Standpunktes eines Volkes.

2. Hierauf stützt sich auch das Staatsrecht der Schweiz. Zur Realisation der Zwecke des Bundes, welche die staatliche Existenz und den staatlichen Haushalt betreffen, wird das Militär gebildet und verwendet. Es liegt dieß im Zusammenhang der ganzen Organisation des Bundes und es findet sich auch an verschiedenen Stellen mehr oder minder deutlich ausgesprochen. Es ist deßhalb auch der Bund, welcher über die Militärkräfte des Landes verfügt — sowohl nach Außen als für das Innere. Daneben können in der letztern Richtung auch die Kantone als staatliche Gemeinwesen über ihre Truppen verfügen und obschon die Bildung einer Miliz eine ihnen vom Bund auferlegte Verpflichtung ist, so haben sich in ihrer Militärorganisa-

tion doch drei Kantone aprioristisch eine Anschauungsweise über das Militär gebildet. Es sind Genf, Nidwalden und Zug [3]).

3. An die Seite und als Folge eines so allgemeinen Zweckes stellen die Verfassungen, sowie die Gesetze über die Militärorganisation den Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht, die von den einzelnen Bürgern, von den Gemeinden und vom Staate getragen wird. Sie fließt nicht nur aus den politischen Einrichtungen ab, sondern sie ist wesentlich durch die Lage des Landes, die Bevölkerung und durch die Nachbarn hervorgerufen. Die Wehrpflicht muß um so ausgedehnter sein, je mehr man dem verzehrenden Systeme der stehenden Heere abgeneigt ist. Wenn es gilt, muß dann Jedermann zu den Waffen greifen.

Beide Grundsätze, daß die Schweiz, weder der Bund noch die Kantone, das Institut der stehenden Heere nicht wolle, dafür aber die Militärpflicht jedes Schweizers aufstelle, finden sich bereits in der Bundesverfassung. Ihre Entwicklung und Ausführung zeigt sich in der Militärorganisation vom 8. Mai 1850. Einzelne Bestimmungen finden sich in andern, ebenfalls zu berührenden Gesetzen. Dabei ist zu bemerken, daß der Bund es ist, welcher die Forderung allgemeiner Dienstpflicht und Diensttüchtigkeit an den Einzelnen stellt. Die Kantone sind daher gehalten, wenigstens insoweit sich den Vorschriften des Bundes anzuschließen, wie denn überhaupt ihre Gesetze über die Militärorganisation der Genehmigung des Bundes bedürfen. Sie können zwar die Dienstdauer des Einzelnen überhaupt als in den einzelnen Korps ausdehnen oder beschränken, und dadurch auf

---

[3]) Genf sagt im Art. 3 des Gesetzes vom 5. Mai 1852: „La milice est destinée à la défense de la patrie et au maintien de l'ordre public." Zug stellt im 1. Abschnitt der Militärorganisation vom 12. November 1852 als Bewaffnungszweck auf: §. 1. „Die Bestimmung der Wehrmänner des Kantons Zug hinsichtlich der Eidgenossenschaft besteht darin, auf jeden durch die kompetenten Behörden an sie ergehenden Ruf in dem numerischen Verhältnisse, welches die eidgenössische Militärorganisation angiebt, nach eidgenössischer Vorschrift bewaffnet, ausgerüstet und gebildet sich dem Bundesheer anzuschließen, um unter eidgenössischem Kommando die Ehre, Freiheit, Unabhängigkeit und innere Ruhe des gemeinsamen schweizerischen Vaterlandes und dessen Neutralität kräftigst und in guten Treuen vertheidigen und erhalten zu helfen." §. 2. „In Bezug auf den Kanton ist jeder Wehrmann verpflichtet, zur Handhabung der innern Ruhe, Ordnung und Sicherheit, Aufrechthaltung der Verfassung, sowie zum Schutze der freien Ausübung der Religion Militärdienste zu leisten, so oft er von den kompetenten Militärbehörden hiezu aufgefordert wird." Aehnlich spricht sich Nidwalden in §. 1 der Militärorganisation vom 28. Brachmonat 1854 aus.

die Organisation ihrer Truppenbestandtheile Einfluß ausüben. Wenn man aber auf der andern Seite erwägt, daß der Bund alle Schweizer für wehrpflichtig erklärt und nach dem Maßstab der Bevölkerung 3 Prozent berechnet, so ist nicht wohl einleuchtend, wie die Kantone faktisch weiter gehen können. Sie müssen ihre Kräfte zusammennehmen, um ihre nach diesen Grundsätzen berechneten Kontingente an das eidgenössische Heer liefern zu können. Sie haben ferners die Befugniß, gewisse Beamte der kantonalen Verwaltung, die sie nach der eidgenössischen Militärorganisation befreien könnten, vom Militärdienst nicht zu entheben. Während z. B. Solothurn und Aargau von dem Befreiungsrechte für kantonale Beamte einen sehr kleinen Gebrauch machen, wenden es andere Kantone in seinem vollsten Umfange an. Abgesehen also von der Ausdehnung der Dienstdauer, von der Abtheilung auf die Korps und von dem Gebrauch, der vom Ausnahmsrecht gemacht wird, können die Bestimmungen der eidgenössischen Militärorganisation bezüglich der Dienstpflicht als die allgemein gültigen betrachtet werden.

Nach derselben beginnt die Wehrpflicht mit dem angetretenen zwanzigsten Altersjahre und endet mit dem vollendeten vierundvierzigsten Altersjahre. Infolge der allgemeinen Wehrpflicht ist die Stellvertretung für den Militärdienst untersagt. Eine durch die Existenz der Schweiz als Bundesstaat bedingte Frage ist hiebei nur, wie der Wehrpflicht, sei es durch die Dienstleistung, sei es durch die Bezahlung einer Steuer Genüge geleistet werden soll. Während offenbar durch die ganze Schweiz die Dienstpflicht nur eine ist, machen sich oft die Kantone den Mann oder die Ersatzsteuer streitig, oder wären sogar geneigt, wenn der Bund nicht interveniren würde, doppelte Belastung aufzulegen. Die Frage ist einfach für die Schweizer, welche in ihrem Heimathkantone wohnen und für die Schweizer, welche niedergelassen sind. Die Art. 144 und 145 der Militärorganisation sagen dießfalls: „In der Regel soll der Wehrpflichtige in dem Kantone Dienste leisten, in welchem er niedergelassen ist." „Jeder Wehrpflichtige, der aus Grund einer theilweisen oder gänzlichen Entlassung aus dem Militärdienste besteuert wird, hat die Steuer in demjenigen Kantone zu bezahlen, in dem er niedergelassen ist." Anders ist es für die bloßen Aufenthalter. Während einige Heimathkantone den Dienst und die Ersatzsteuer für sich beanspruchen, sind es dagegen andere Kantone, welche schon den bloßen Aufenthalter der Wehrpflicht unterwerfen. Im letztern Falle befin-

den sich die Kantone Bern, Uri, Nidwalden, Freiburg, St. Gallen, Aargau, Neuenburg und Genf. In vier Kantonen zeigt sich hiebei ein merkwürdiger Widerspruch zwischen Verfassung und Gesetz. In den Kantonen Luzern, Thurgau und Waadt werden nach der Verfassung die im Kanton wohnenden Bürger als wehrpflichtig erklärt, während die Militärorganisation nur die Niedergelassenen in den Kreis der Dienstpflichtigen zieht; in Basel-Stadt zeigt sich das Umgekehrte; dort will die Verfassung nur den Dienst der Niedergelassenen, während der Militärorganisation das Moment der Wohnhaftigkeit genügt. In letzterer Zeit hat jedoch in dieser Hinsicht der Bundesrath, ohne daß die Ausführung allgemein geworden wäre, entschieden, daß die Niederlassung im bundesrechtlichen Sinne den Ausschlag gebe und nicht der Aufenthalt; bloße Aufenthalter sollten nach dieser Anschauungsweise im Heimathkanton Dienst leisten oder die Ersatzsteuer bezahlen.

So allgemein die Militärpflicht übrigens auch ist, so sind doch auch Ausnahmen vorgesehen, die wir kurz berühren müssen [4]). Es lassen sich dabei vier Kategorien unterscheiden. Die erste begreift diejenigen, welche der Wehrpflicht gänzlich enthoben sind; es sind: „Jene, die wegen gehörig nachgewiesenen geistigen oder körperlichen Gebrechen als untauglich für den Militärdienst erklärt werden und jene, die nicht das erforderliche Höhenmaß besitzen. Dahin gehören auch diejenigen, welche das Vaterland als unwürdig nicht zum Waffendienst berufen will, nämlich die mit einer peinlichen oder entehrenden Strafe Belegten bis zu ihrer Rehabilitation, und endlich nach dem Willen der Kantonsgesetzgebung: die Studierenden der Theologie. In die zweite Kategorie fallen diejenigen, die eines Theiles der individuellen Wehrpflicht enthoben sind, der Bekleidung von Graden, die man ebenso gut Lasten nennen kann. Es sind diejenigen, die in der bürgerlichen Ehrenhaftigkeit oder im Aktivbürgerrechte eingestellt sind. Es sind ferner diejenigen, welche des Dienstes im Auszuge enthoben sind, ihre Wehrpflicht dafür dann in der Reserve er-

---

[4]) Die einschlagenden Gesetze sind:

a. Bundesgesetz, die Enthebung von der Militärpflicht betreffend, vom 19. Juli 1850. N. O. S. II, 39.

b. Bundesbeschluß vom 20. Heumonat 1853; III, 547; er betrifft die Angestellten der Eisenbahnen.

c. Bundesbeschluß vom Juli 1855; betreffend Befreiung der Telegraphenbeamten. V, 161.

füllen müssen [5]). Der dritten Kategorie gehören die an, welche wegen der Bekleidung von civilen Aemtern während der Dauer ihrer Anstellung befreit sind. Dahin gehören von den Beamten des Bundes die Mitglieder des Bundesrathes, der Kanzler, der Staatskassier, der Buchhalter, der Pulververwalter, die Zolldirektoren, die Postdirektoren, die Postkondukteure, die Grenzwächter, die von der Eidgenossenschaft angestellten Pulvermüller [6]); ferner nach dem Gesetze vom 23. Juli 1855 der Telegraphendirektor und die Telegraphisten der ausschließlich zum Telegraphendienste verwendeten Bureau's. Eine nicht wohl zu rechtfertigende Ausdehnung in den Ausnahmen stellt der Bundesbeschluß vom 20. Heumonat 1853 auf, er befreit während der Dauer ihrer Anstellung von dem Militärdienste: „die Angestellten der Eisenbahnunternehmungen, denen die Fürsorge für die Sicherheit des Bahnbetriebes in polizeilicher und technischer Beziehung obliegt, sowie die Kapitäne, Steuermänner, Untersteuermänner, die ersten und zweiten Maschinisten der Dampfschiffe [7]). Als vierte Kategorie müssen die zusammengestellt werden, welche momentan von der Dienstleistung befreit sind. Es sind die Mitglieder der Bundesversammlung während der Dauer der Sitzungen, wenn die Dienstleistung in der Theilnahme an militärischen Uebungen und den Militärschulen besteht; — ferners die vom Bundesrathe befreiten eidgenössischen Beamten, „sofern nämlich eine Kollision der Pflichten eintritt, bei welcher das öffentliche Interesse für den nicht militärischen Staatsdienst überwiegt." „Die Kantonsregierungen können für Kantonalbeamte beim Bundesrathe unter den [eben] angegebenen

---

[5]) Des Dienstes im Auszuge sind enthoben:

a. Der einzige Sohn einer Wittwe oder eines wenigstens 60jährigen Wittwers, oder, wenn mehrere Söhne sind, einer derselben, wenn sie in ungetrennter Haushaltung zusammenleben.

b. Ein Wittwer, wenn er Vater von unmündigen Kindern ist und keine andern Hülfsquellen als seine Handarbeit besitzt.

c. Einer von zwei oder mehr Brüdern, die mit ihren armen Eltern in gemeinsamer Haushaltung leben, sofern der Haushalt nicht durch andere nicht dienstpflichtige Brüder besorgt werden kann. (Art. 8 des Gesetzes vom 19. Juli 1850.)

[6]) Ueber die Befreiung der kantonalen Angestellten s. Art. 3, l. c.

[7]) Für die Eisenbahnunternehmungen gilt speziell noch folgender Zusatz: „Der Bundesrath wird je nach der Einrichtung des Dienstes bei den verschiedenen Eisenbahnunternehmungen für jede derselben im Einzelnen bestimmen, welche ihrer Angestellten von dem Militärdienst befreit sein sollen."

Verhältnissen gleichfalls zeitweise Befreiung vom Militärdienste nachsuchen." Durch den mehrerwähnten Bundesbeschluß vom 20. Heumonat 1853 ist der Bundesrath endlich auch ermächtigt worden, „in Nothfällen, auf Ansuchen der betreffenden Eisenbahn- und Dampfschiffunternehmungen, auch solche Angestellte dieser letztern, welche nach Art. 4 nicht von dem Militärdienste befreit sind, zeitweise von der Dienstpflicht zu entheben." Es ist einleuchtend, daß bei der vierten Kategorie die Willkür großen Spielraum hat.

Nach der Angabe der der Dienstpflicht unterworfenen und von derselben befreiten Subjekte ist es für den Bürger von großer Bedeutung, den Umfang der Dienstpflicht, das Objekt derselben, kennen zu lernen. Der Bund enthält nur Bestimmungen für den ersten Unterricht, die Wiederholungskurse und das effektive Aufgebot; das Weitere ist den Kantonen überlassen. Von diesen haben einige, namentlich Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau eingesehen, daß die Militärlast für den Einzelnen, der sie zum Schutze und zum Wohl des Staates tragen muß, unverhältnißmäßig groß und drückend werden kann und haben daher, wenigstens dem Buchstaben nach, vorgeschrieben, daß eine ausgleichende Vertheilung der Militärlast unter die Kantonsbürger stattfinden müsse. Es geschieht dieß offenbar, wenn der Staat durch Bekleidung, Bewaffnung und Ausrüstung, Verpflegung und Besoldung einen entsprechenden Beitrag leistet, damit nicht zur Zeit, die der Soldat auf den Dienst verwenden muß, derselbe noch die persönliche Tragung jener Lasten ganz auf sich nehmen muß.

Es involvirt übrigens die Militärpflicht des Bürgers: einmal den Aufwand der Zeit und der persönlichen Kräfte für den vorgeschriebenen Unterricht, die Uebungen und für die Aufgebote zum effektiven Militärdienst; zweitens in den meisten Kantonen die Verpflichtung zu einem besondern Aufwand, indem der Soldat zur Annahme von Unteroffiziersstellen oder von Offiziersbrevets angehalten werden kann, — drittens die ganze oder theilweise Tragung der Bekleidungs-, Bewaffnungs- und Ausrüstungskosten [8]). Für den Soldat

[8]) In Zürich muß sich der Mann grundsätzlich auf eigene Kosten kleiden, ausrüsten und bewaffnen; der Staat liefert die sogenannte große Uniform, die aber wie hier, so auch in den andern Kantonen erst nach vollendeter Dienstzeit in das Eigenthum des Soldaten übergeht, für den eidgenössischen Dienst den Stutzer oder das Gewehr und die Patrontasche; von den Offizieren haben nur die

und die Verpflegung stehen Staat und Bürger, letzterer vorzugsweise in der Form der Einquartierung in einer bestimmten Weise ein; jedoch

---

Anspruch auf etwelche Entschädigung, welche des Dienstes oder der Auszeichnung wegen zu solchen befördert worden sind; — Bern verabfolgt dem Auszüger die große Uniform und die reglementarische Bewaffnung; — Luzern dem Auszuge und der Reserve Waffen und Ausrüstung, für die Diensttage die große Uniform und den Habersack, Schwyz grundsätzlich alle Bewaffnungs-, Kleidungs- und Ausrüstungsgegenstände mit Ausnahme der gewöhnlichen Linge und einiger Stücke der kleinen Uniform; Obwalden dem Soldaten zum Gebrauche Waffen und Lederzeug, Uniform, Ueberrock, Tschako und Zwilchhosen, dem Offizier die Distinktionszeichen, den Tschako und das Seitengewehr; Nidwalden dem Soldaten zu Waffenübungen und Aufgeboten grundsätzlich alle Bewaffnungs-, Ausrüstungs- und Bekleidungsgegenstände mit einigen Ausnahmen, dem Offizier einen Beitrag; Glarus dem Soldaten gegen Entschädigung die kleine Uniform, unentgeldlich die große Uniform und gegen eine Entschädigung vom halben Werth Waffen und Lederzeug; Zug dem Soldaten Waffen (mit Ausnahme des Gewehres, das die politischen Gemeinden als Militärquartier zu liefern haben), Lederzeug und die beiden Uniformen gegen Entschädigung, für den Gebrauch den Kaput und den Tornister; Solothurn dem Soldaten die große Uniform, Kopfbedeckung, ein Paar Hosen, Feldzeichen, Kamaschen und Kravatte, Waffen und Lederzeug. Waffen und Lederzeug bleiben Eigenthum des Staates, während die Kleidungsgegenstände nach vollendeter Dienstzeit dem Soldaten verbleiben. Der Staat liefert in der Dienstzeit dem Soldaten den Kaput, dem Offizier Seitengewehr und Distinktionszeichen; das Uebrige hat der Mann anzuschaffen. Basel-Stadt liefert die große Uniform und überdieß ein Paar Hosen, bei eidgenössischen Aufgeboten die Bewaffnung aus dem Zeughaus, dem Offizier Epauletten und Seitengewehr; Basel-Landschaft die große Uniform — das Uebrige gegen Entschädigung aus den Magazinen, dem Offizier eine Entschädigung von L. 50 a. W.; Innerrhoden liefert grundsätzlich Alles mit Ausnahme der gewöhnlichen bürgerlichen Kleidungsstücke, wie Schuhe, Strümpfe ꝛc., dem Offizier den Tschako, das Hausseckol, die Epauletten, das Seitengewehr, den Jägerruf und überdieß noch L. 50; in Außerrhoden gilt gerade das Umgekehrte: dort muß sich das Individuum kleiden, bewaffnen und ausrüsten; in St. Gallen gilt die Anschaffung für Alles aus dem Zeughaus zum kostenden Preise; der Staat giebt einen Beitrag von Fr. 15 an die Waffe, liefert die große Uniform, für den Dienst den Kaput und die Armbinde; in Graubünden trägt der Mann die Kosten der Kleidung, die Gemeinde liefert den Habersack, der Staat dem Auszüger gegen Fr. 15 den Uniformrock, die Beinkleider, die Polizeimütze, zu Dienstzwecken den Mantel und die Waffen. Im Aargau wurde die Leistung des Bürgers auf diesem Gebiete zu einer wichtigen Verfassungsfrage gemacht; sie wurde dahin entschieden, daß Armuth, Arbeitsunfähigkeit und gänzliche Dienstuntüchtigkeit wegen körperlichen oder geistigen Gebrechen von der Ersatzsteuer befreien; der Staat soll grundsätzlich für die Bekleidung, Bewaffnung und Ausrüstung sorgen und der Infanterist bloß die kleine Ausrüstung im Tornister, den Säbel und die Kleidungsgegenstände, welche er auch außer dem Dienst tragen darf, anschaffen. Wie weit das Gesetz der Verfassung nachlebt, mag Jeder selbst entscheiden, wenn er

finden sich über dieses hinaus die meisten Soldaten noch zu besondern Auslagen, die „aus ihrem Sack gehen," wie man zu sagen pflegt,

---

unten die Art. 44, 45 und 48 liest; immerhin verdienen sie erwähnt zu werden als ein gelungener Versuch, die Leistungen des Individuums und des Staates in ein richtiges Verhältniß zu setzen. Thurgau macht bezüglich der Beiträge des Staates viele Unterschiede nach der Waffe und der Dienstperiode, d. i. ob der Betreffende im Auszug, in der Reserve oder in der Landwehr diene; im Allgemeinen liefert er dem Soldaten die große Uniform, den Tornister oder den Mantelsack und das Gewehr, beziehungsweise Säbel, dem Scharfschützen den Stutzer um die Hälfte des kostenden Preises; dem neu ernannten Offizier der Reserve und der Landwehr verabfolgt er eine Entschädigung von Fr. 70 und dem neu ernannten Offizier des Auszuges ist gestattet, sich gegen 25 Prozent Rabatt aus dem Zeughaus zu kleiden, auszurüsten und zu bewaffnen; im Tessin liefert die Gemeinde die Waffen zur Instruktion, der Staat den Mantel; dieser besorgt die Tuchankäufe zu den Kleidungen im Großen und tritt die Tücher um den kostenden Preis den Soldaten oder den Gemeinden ab. Waadt liefert die Fahnen, Trompeten, Infanteriegewehre, Mantel und Feldbinden; für alles Uebrige ist das Individuum belastet; in Wallis liefert der Staat die große Uniform, den Tornister und die Bewaffnung, dem Offizier eine Entschädigung von Fr. 50. Neuenburg verabfolgt dem Soldaten die Waffe, dem Offizier eine Entschädigung von Fr. 100. Genf giebt dem Soldaten Waffe und Ausrüstung, Rock und Tschako, dem Offizier die Distinktionszeichen und den Säbel.

Zur Ergänzung dieser sehr verschiedenen Bestimmungen muß noch bemerkt werden:

a. Daß Alles, was der Staat nicht liefert, vom Soldaten getragen werden muß und daß dafür die Eltern und in den meisten Kantonen noch die Gemeinden einzustehen haben.

b. Unter dem Ausdruck „Ausrüstung" ist die Munition, die im weitesten Sinne auch zu jener gehört, nicht inbegriffen.

c. Alles, was der Staat dem Soldaten liefert, geschieht auch für den Unteroffizier; diesem werden, wenigstens für die große Uniform, in der Regel auch noch die Distinktionszeichen verabfolgt.

d. In den Kantonen, in denen der Offiziere keine Erwähnung gethan ist, haben diese für ihre ganze Kleidung, Ausrüstung und Bewaffnung zu sorgen.

Als Norm, nach der die Leistungen vom Staat und Individuum in ein richtiges Verhältniß gesetzt werden und die grundsätzlich auch den andern Kantonen empfohlen werden kann, führe ich die §§. 44, 45 und 48 der Militärorganisation des Kantons Aargau an. Sie lauten:

§. 44. Der Staat liefert an die Bekleidung, Bewaffnung und Ausrüstung eines in die aargauischen Bundesheer-Abtheilungen (des Bundesauszuges und der Reserve) tretenden Wehrpflichtigen vom Adjutant-Unteroffizier — diesen Grad inbegriffen — abwärts:

I. Bekleidung:

a. Den Uniformrock, ein Paar tüchene Beinkleider, die Aermelweste, eine Halsbinde, die Epauletten, soweit sie vorgeschrieben, für die Dauer des effektiven Dienstes den Kaput oder Mantel und die eidgenössische Armbinde.

bestimmt, so daß auch in dieser Beziehung der Militärdienst eine besondere Last involvirt.

---

b. Die Kopfbedeckung und die Feldmütze.
c. Den Adjutant-Unteroffizieren, den Tambourmajoren und den Kapellmeistern den Ueberrock.
d. Den Postläufern den Ueberrock gegen Erlag einer mäßigen Vergütung und die Kopfbedeckung.

II. Bewaffnung:
a. Das Infanteriegewehr mit Zubehörde für die gesammte gewehrtragende Mannschaft.
b. Den Stutzer mit Zubehörde für die Scharfschützen gegen Erlag einer Vergütung von 50 Franken.
c. Die Pistolen mit Zubehörde.

III. Ausrüstung:
a. Die Patrontasche, den Tornister oder Mantelsack.
b. Die Instrumente für die Spielleute.
c. Die Axt mit dem Futteral und das Schurzfell für den Zimmermann.
d. Den Stock für den Tambourmajor und die Trommel nebst Kuppel und Kniefell für die Tambours.
e. Den Fratern die Bulge und die Wasserflasche.
f. Die Pferdausrüstung für die Kavallerie und die berittenen Unteroffiziere und Trompeter bei der Artillerie.

§. 45. Die Offiziere und Militärärzte der Bundesheerabtheilungen haben sich auf eigene Kosten nach reglementarischer Vorschrift auszurüsten.

Dagegen erhalten sie vom Staate für die militärische Ausrüstung als Entschädigung 80 Franken, und wenn sie beritten überdieß für die Pferdausrüstung 50 Franken.

Unteroffiziere, welche zu Offizieren befördert werden, haben Anspruch auf den gleichen vollen Betrag gegen Zurückstellung der vom Staat erhaltenen Bekleidungsgegenstände, oder auf die Hälfte, wenn sie diese letztern zu behalten wünschen.

Die im Kanton wohnenden Offiziere des eidgenössischen Stabes haben auf den Staatsbeitrag ebenfalls Anspruch.

Die zur militärischen Bekleidung erforderlichen Tuchstoffe können die Offiziere um den Ankaufspreis aus dem Montirungsmagazin beziehen.

§. 48. Die in den §§. 44 und 45 nicht vorgesehenen, aber vorgeschriebenen Bekleidungs-, Bewaffnungs- und Ausrüstungsgegenstände hat der Wehrpflichtige bei seiner Eintheilung aus eigenen Mitteln nach reglementarischer Vorschrift anzuschaffen und, soweit sie im Staatsmagazin vorhanden, dort zu möglichst billig festgesetzten Preisen zu beziehen, nämlich:
a. Ein zweites Paar Beinkleider.
b. Die Ueberstrümpfe.
c. Die Fußbekleidung.
d. Den reglementarischen Inhalt des Tornisters und des Mantelsackes (kleine Ausrüstung).
e. Der Frater die zum Dienst nöthigen Instrumente.
f. Der Postläufer die Tasche.
g. Den Säbel nebst Kuppel bei den betreffenden Waffen und Graden.

Die größte Last in der Wehrpflicht ist unbedingt die Aufopferung des Lebens oder einzelner Theile des Körpers; um den auf diese Weise Betroffenen oder Hinterbliebenen eine Entschädigung zu verabreichen, hat das Bundesgesetz vom 7. August 1852 das Nöthige vorgesehen. Dasselbe ist die Ausführung des Art. 101 der Militärorganisation, der lautet: „Die Militärs, welche im eidgenössischen Dienste verwundet oder verstümmelt worden und die Wittwen und Waisen oder andere bedürftige Hinterlassene von Gefallenen erhalten, je nach ihrem Vermögen, eine angemessene Entschädigung oder Unterstützung." Anspruch auf eine solche Entschädigung haben nach Art. 2 überdieß: „Diejenigen, welche im eidgenössischen Militärdienst zwar nicht im Gefechte, aber bei Gelegenheit einer Dienstverrichtung oder in Folge der besondern Gefahren, die mit dem Militärdienste verbunden sind, eine Verletzung erlitten haben und diejenigen, welche im eidgenössischen Militärdienste in Folge besonderer Anstrengungen oder Entbehrungen ein Gebrechen oder eine Krankheit davon getragen haben." Unter den nämlichen Voraussetzungen, wie die Wittwen und die Waisen eines umgekommenen Militärs erhalten auch die Eltern oder Großeltern und die elternlosen Geschwister desselben, welche das achtzehnte Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, eine Pension, sofern sie erweislichermaßen von dem Verstorbenen ganz oder theilweise unterhalten worden sind. Die Entschädigung besteht in einer Aversalsumme, wenn kein bleibender Nachtheil eingetreten ist, im entgegengesetzten Falle in der Regel in einer jährlich wiederkehrenden Geldleistung (Pension). Für alle Fälle gilt die Berechtigung für jeden Militärdienst, für welchen die Eidgenossenschaft den Sold bezahlt, gleichviel, ob derselbe für den Unterricht oder zu einem andern Zwecke bestimmt sei.

Die Festsetzung geschieht durch den Bundesrath auf den Vorschlag einer unter der Leitung des Militärdepartementes stehenden Kommission. Für den Betrag gelten gesetzliche Maxima, die jedoch auf den doppelten Betrag erhöht werden können, wenn der Verstorbene oder Verwundete sich im Interesse des Vaterlandes freiwillig

---

Unvermögenden hat die Heimathgemeinde die daherigen Kosten vorzuschießen, wofür ihr das Rückgriffsrecht gegen den Unterstützten und dessen Eltern, sowie das Eigenthumsrecht auf die angekauften Gegenstände auf so lange zugesichert bleibt, als die vorgeschossenen Summen nicht zurückbezahlt worden sind. — Diese Haftpflicht der Gemeinden ist übrigens nicht zu rechtfertigen, indem sie auf eine ungerechte Vertheilung der dem Staate, d. i. Allen obliegenden Militärlast ausläuft.

und ohne daß es in der einfachen Erfüllung seiner Pflicht lag, einer großen Gefahr ausgesetzt hat. Für die Geltendmachung der Ansprüche gilt der Art. 13: „Der Anspruch auf eine Pension oder eine anderweitige Entschädigung erlischt, wenn derselbe nicht innerhalb eines Jahres, vom Austritte aus dem aktiven Dienste oder aus der Gefangenschaft an gerechnet, beim Bundesrathe geltend gemacht wird [9])."

Dieß bezüglich der Pensionen, welche durch den Bund ausgerichtet werden; von den Kantonen haben nur Aargau und Genf einschlagende Bestimmungen.

Zur Ergänzung der in der Wehrpflicht liegenden Verpflichtungen des Individuums muß noch die Ersatzsteuer angeführt werden, die von denjenigen zu entrichten ist, welche aus irgend einem Grunde von der persönlichen Dienstleistung befreit sind. Sie wird erhoben in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Wallis, Neuenburg und Genf. Ueber die Verpflichtung zu der Steuer, die Taxation und die Bezahlung gelten sehr abweichende Bestimmungen. Einige Kantone unterwerfen, unter Belastung der Eltern und der Heimatgemeinden, Jeden, der vom Dienste befreit ist, der Besteurung, ja selbst solche, die zwar Dienst thun, aber aus irgend einem Grunde bei einer Uebung, z. B. Wiederholungsunterricht nicht erschienen sind, oder einem Aufgebot zum Dienste nicht Folge geleistet haben; andere befreien die wegen Gebrechen Untauglichen und die Armen und Arbeitsunfähigen. Bei der Taxation giebt überall das wirklich besessene oder von den Eltern zu erwartende Vermögen den Ausschlag. Die Bezahlung geschieht entweder in einer Aversalsumme oder, was die Regel bildet, in einer jährlichen Steuer in einer bestimmten Anzahl Jahre. Im letztern Falle sind die dem Auszug entsprechenden Jahre gewöhnlich höher besteuert als die spätern, welche bei der wirklichen Dienstleistung auf die Reserve fallen würden.

In der Festsetzung der Ersatzsteuer scheint mir Thurgau am Richtigsten verfahren zu sein. Es befreit Einige gänzlich, z. B. die, welche im eidgenössischen oder kantonalen Militärdienst und durch diesen

---

[9]) Im Jahre 1857 hat die Eidgenossenschaft für Pensionen verwendet: Fr. 53,982. 50. Die Summe wurde bestritten mit Fr. 35,372. 03 aus der laufenden Verwaltung; der Rest aus den Erträgnissen des Invalidenfondes.

Dienst untauglich geworden sind, die Almosengenössigen, die, welche wegen Gebrechen keinen Erwerb haben, die Geistlichen, die Primarlehrer ꝛc. Für die Uebrigen stellt es folgende Grundsätze auf: Jeder Steuerpflichtige entrichtet jährlich mindestens 6 Fr. und überdieß von dem Betrag der einfachen Vermögens- und Einkommenssteuer die Hälfte, wobei das Vermögen der Eltern im Betrag seiner Erbsberechtigung mit in Berechnung fällt. Gebrechliche, welche kein größeres Vermögen als von Fr. 4000 besitzen, haben von dem Betrag ihrer Vermögens- und Einkommenssteuer nur den vierten Theil zu bezahlen, wenn die Gebrechen so bedeutend sind, daß sie eine Beschränkung im Erwerb zur Folge haben. Wer sich vollständig ausgerüstet, während eines Jahres im Auszug gedient hat und nachher des Kontingentsdienstes enthoben wird, hat den Militärpflichtersatz nur bis zum zurückgelegten 34. Altersjahr zu entrichten.

Außer den militärpflichtigen Individuen ruht die Militärlast auf der gesammten Bürgerschaft, indem den Gemeinden und dem Staat ganz besondere, weitgehende Pflichten auferlegt sind. Daß die Gemeinden in einigen Kantonen subsidiär für die Verpflichtungen des Individuums, sei es bezüglich der Kleidung, Ausrüstung und Bewaffnung, so weit sie dem Manne obliegt, sei es für die Ersatzsteuer, einstehen müssen, haben wir bereits gesehen; doch ist zu bemerken, daß die erstere Rücksicht viel allgemeiner gilt, während in den gleichen Kantonen von der Haftpflicht für die Ersatzsteuer abstrahirt wird. Außer diesen subsidiären Verpflichtungen haben die Gemeinden noch eigene, die ihnen theils durch eidgenössische Gesetze und Reglemente, theils durch kantonale Vorschriften auferlegt sind. Wohl die größte Last, welche ihnen durch erstere auferlegt werden, sind die Einquartierungen und die Fuhrleistungen. Die erstern werden zwar von den Bürgern getragen, die dafür eine Entschädigung erhalten, hingegen findet die Vertheilung nach den Gemeinden statt. Einquartierung erhalten die Bürger in der Regel bei eidgen. effektiven Aufgeboten, dann aber auch für die Truppentheile, die zu eidgenössischen Uebungen einberufen und auf dem Marsch begriffen sind. Die einschlagenden Artikel der eidgenössischen Militärorganisation lauten: 90: „Im Falle der Verpflegung der Truppen durch die Einwohner, bei denen sie einquartiert sind, oder durch Requisitionen von den Gemeinden leistet der Bund eine durch die Reglemente bestimmte Vergütung. Die Gemeinden, in welchen Truppen das Quartier beziehen, haben unentgeldlich anzuweisen: die er-

forderlichen Lokale für die Bureau's der Stäbe, für die Wachtstuben und Arrestzimmer, nebst den nöthigen Geräthen, die Plätze zum Aufführen und Aufstellen der Artillerieparks und für andere Kriegsfuhrwerke, sowie die Lokale für Werkstätten der Büchsenschmiede der Kompagnien, der Hufschmiede, Schlosser und diejenigen der übrigen Handwerker." 93: „Die Gemeinden sind verpflichtet, alle durch die Reglemente vorgesehenen Fuhren zu leisten. Für die Fuhren und Requisitionen leistet der Bund eine Entschädigung, welche die Reglemente bestimmen." Das Reglement, welches die hier maßgebenden Bestimmungen enthält, ist der 2. Theil für die eidgenössische Kriegsverwaltung; es ist am 14. August 1845 von der Tagsatzung angenommen worden. Was die eidgen. Militärorganisation nur andeutet, aber als von besonderer Wichtigkeit doch hervorgehoben werden muß, ist die Verpflichtung der Gemeinden, auch die Wachbedürfnisse zu liefern. Die gleichen Verpflichtungen werden den Gemeinden auch von der kantonalen Verwaltung auferlegt; zudem kommt noch die sehr wichtige Last hinzu, daß die Kantone die zur Bespannung der Parks und die für die berittenen Artillerie- und Trainoffiziere und Unteroffiziere nöthigen Pferde von den Gemeinden mit oder ohne Entschädigung requiriren. Diese Last wird mitunter sehr drückend und hiegegen lehnen sich die Gemeinden auch am meisten auf; im Kanton Luzern müssen die Gemeinden auch die Pferde für die nicht freiwilligen Kavalleristen liefern. Sie, beziehungsweise ihre Vorsteher, werden von den Kantonen ferner noch in Anspruch genommen für die Aufstellung der Mannschaftslisten, besonders der auszuhebenden Rekruten. Zu diesen allgemeinen Leistungen haben einzelne Kantone noch ganz besondere. Beispielsweise führe ich nur einige an. Im Kanton St. Gallen wird die Mannschaft der Reserve bei Wiederholungskursen einquartiert, ohne daß die Bürger einen Anspruch auf Entschädigung zu machen haben; in den Kantonen Luzern und Waadt muß jede Gemeinde eine Trommel haben; im Kanton Graubünden haben die Gemeinden die Tornister, im Kanton Tessin die Waffen, am letztern Ort aber nur für den Unterricht zu liefern.

Dem Staate liegt, außer der in das Gebiet der Regierungsthätigkeit fallenden Verwaltung ganz besonders ob: die Ertheilung des Unterrichtes, Sold und Verpflegung der Mannschaft, Anschaffung der Waffen, soweit sie nicht vom Individuum oder von Gemeinden getragen werden muß, die Anschaffung der Geschütze, der Kriegsfuhrwerke und der Munition, die Besorgung des Gesundheits-

dienstes. In wieweit sich bei diesen Verpflichtungen und Rechten des Staates der Bund und die Kantone berühren, wollen wir im III. Buche sehen. Für Sold und Verpflegung insbesondere gelten für den eidgenössischen Dienst die Vorschriften der eidgenössischen Reglemente und zwar, mit Ausnahme der Offiziere, in theoretischen Kursen, sowohl wenn die Mannschaft zum effektiven Dienst, als zu Uebungen aufgeboten ist. Nach dem gleichen Maßstabe entschädigen im kantonalen Dienste Bern, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Aargau, Waadt, Neuenburg und Genf; ja letzteres entschädigt noch günstiger als die Eidgenossenschaft; für den Dienst und nicht bloß zu Uebungen entschädigen nach den eidgenössischen Reglementen Luzern, Thurgau und Wallis. Die übrigen Kantone haben für Verpflegung und Besoldung, namentlich der Rekruten und bei einzelnen Uebungstagen eigene und sehr abweichende Bestimmungen, bei denen allen die Mannschaft ungünstiger gestellt ist, als nach dem eidgenössischen Reglemente.

4. Gestützt auf diese weitgehende Auseinandersetzung der Wehrpflicht können wir jetzt die Organisation der gesammten Wehrkräfte darstellen. Sie zerfallen, nach den Vorschriften des Bundes, welche den Kantonen bei der Bildung der Truppenkörper als Muster dienen müssen, nach der Art der Waffe in Spezialwaffen (Genie, Artillerie, Kavallerie und Scharfschützen) und in Infanterie[10]), — nach dem Umfang der Dienstleistung in den Bundesauszug, die Bundesreserve und die Landwehr. Die Kantone nehmen noch eine vierte, die Rekrutenklasse an, indem die Mannschaft schon einen bestimmten Unterricht erhalten haben muß, bevor sie den eidgenössischen Truppenkörpern als solchen eingereiht werden kann. Die ersteren Klassen bilden das eigentliche Bundesheer, während die Landwehr zu den, für den Bund zu Zeiten der Gefahr zwar verfügbaren, Wehrkräften der Kantone gehört. Die Bundesreserve beträgt der Zahl nach

---

[10]) Die allgemeine Uebersicht für den Bestand der eidgenössischen Armee nach den Waffen und nach Auszug (69,569 Mann) und Reserven (34,785) giebt Art. 1 des Bundesgesetzes vom 27. August 1851 (II, 449) über die Beiträge der Kantone und der Eidgenossenschaft an Mannschaft, Pferden und Kriegsmaterial zum schweizerischen Bundesheere. Den Bestand der Kompagnien, der Bataillone und der Stäbe, der Bespannung der Fuhrwerke, die Besoldungsverhältnisse erzeigen die 18 der eidgenössischen Militärorganisation beigedruckten Tabellen. Eine Eintheilung des Heeres in bestimmte Divisionen u. s. w. ist im Dezember 1856 vom eidgenössischen Militärdepartemente gemacht worden.

die Hälfte des Bundesauszuges. Dieser besteht aus sämmtlicher jüngerer Mannschaft, welche die zur Erfüllung der Militärpflicht erforderlichen Eigenschaften besitzt und nicht davon ausgenommen oder ausgeschlossen ist. Der Eintritt in den Bundesauszug soll nicht früher stattfinden, als in dem Jahrgange, in welchem der Eintretende das zwanzigste Jahr vollendet hat. Der Austritt aus dem Bundesauszug erfolgt spätestens in dem Jahrgange, in welchem der Austretende sein vierunddreißigstes Altersjahr zurückgelegt hat. Die Bundesreserve besteht aus der Mannschaft, welche aus dem Bundesauszug ausgetreten ist und nach den Bestimmungen der kantonalen Militärorganisation aus der Mannschaft, welche vom Dienst im Auszug, aber nicht überhaupt vom Militärdienst enthoben ist. Der Austritt erfolgt spätestens mit dem vollendeten vierzigsten Altersjahre. Die Landwehr besteht aus der Mannschaft, welche aus der Bundesreserve austritt. Die Wehrpflichtigen dienen in der Landwehr bis zum vollendeten vierundvierzigsten Altersjahre. So lauten gesetzlich die Bestimmungen der eidgenössischen Militärorganisation; in der Wirklichkeit richtet sich die Ausscheidung innerhalb dieser Schranken nach dem Mannschaftsbestand der Kantone. Der Auszug wird bei der Infanterie durchschnittlich auf dem vorgeschriebenen Fuße erhalten, wenn die Mannschaft acht Jahre Dienste thut und die Reserve mit einer Dienstzeit von vier Jahren. Es ist dieses die halbe Zeit der vorgeschriebenen Dienstpflichtigkeit; in die übrige Hälfte fällt der Dienst der Landwehr; um so wichtiger wird es, wenn die Kantone einige Rücksicht auf dieselbe wenden und jedenfalls auf die komplete Erhaltung der Kleidung, Ausrüstung und Bewaffnung Bedacht nehmen; bei den andern Waffengattungen gestaltet sich das Verhältniß ziemlich anders und die Kantone müssen vom weitesten Umfang der Dienstpflicht Gebrauch machen.

5. Ueber die Thätigkeit der Truppen zu Uebungen entscheidet, nach gesetzlichen Vorschriften, die Regierung; über ihre Verwendung zu eigentlich militärischen Zwecken im Interesse des Staates der Gesetzgeber. Welche Stellung Gesetzgeber und Regierung gegeneinander auf diesem Gebiete einnehmen, haben wir bereits gesehen. Hier muß besonders hervorgehoben werden, daß das Militär nicht von sich aus berathen und beschließen kann, ob es etwas thun oder unterlassen wolle. Der Zweck, der zu erreichen ist, wird von der Staatsbehörde aufgestellt; diese bezeichnet den Oberbefehlshaber und dieser hat für das Weitere die Armee, Gemein

wie Offiziere, zu seiner gutfindenden Verfügung. Darüber, ob ein Mittel zur Erreichung des Zweckes gut sei, hat die Armee kein Urtheil; was sie zu thun hat, wenn sie der Oberbefehlshaber zu andern Zwecken gebrauchen will, darüber schweigen die Gesetze. Im Uebrigen kann man eine staatliche und eine militärische Leitung unterscheiden und zwar nach den Vorschriften des Bundes. Von diesen wollen wir reden, indem gewiß bei jeder ernsthaften Truppenaufstellung in den Kantonen der Bund seine Intervention geltend zu machen suchen wird. Die oberste staatliche Verfügung über das Bundesheer steht der Bundesversammlung zu. Sie beschließt die Aufstellung von Truppen und bestimmt die Anzahl der letztern; sie ordnet die Entlassung derselben an; sie ernennt den Oberbefehlshaber des Bundesheeres und den Chef des Generalstabes; sie ertheilt dem Oberbefehlshaber seine Verhaltungsbefehle und beeidigt ihn. Ist kein solcher aufgestellt, so übt der Bundesrath die Rechte und Pflichten desselben aus. Die Befugnisse der Bundesversammlung in gesetzgeberischer Beziehung haben wir bereits gesehen, nur in Bezug auf das früher bestandene Recht ist noch der Art. 150 der eidg. Militärorganisation zu erwähnen; er lautet in seinem Schlußsatze: „Im Fall der Revision solcher Reglemente, welche seiner Zeit von der Tagsatzung erlassen worden sind, sollen dieselben der Genehmigung der Bundesversammlung unterstellt werden. Die übrigen staatlichen Befugnisse zur Organisation des Heeres, zum Unterricht und zur Aufstellung der Truppen, zur Ueberwachung des Personellen und Materiellen stehen in ausgedehntem Maßstabe dem Bundesrathe zu. Die militärische Leitung steht den Offizieren zu. Sie werden vom Bund und den Kantonen erwählt; letztere bezeichnen die Offiziere der taktischen Einheiten, der Bund durch den Bundesrath für den eidg. Dienst die Offiziere der kombinirten Armeekörper. Zu diesem Zweck besteht der eidgenössische Stab. Er zerfällt in sechs besondere Zweige: in den Generalstab, den Geniestab, den Artilleriestab, den Justizstab, den Kommissariatsstab und den Gesundheitsstab. Bei einer effektiven Truppenaufstellung ernennt der Oberbefehlshaber die Oberkommandanten des Genie, der Artillerie und Kavallerie, die Kommandanten der Armeekorps, der Divisionen und Brigaden und den Generaladjutanten. Er ernennt ferner seine Adjutanten. Für ihre Truppen haben die bedeutendern Kantone ebenfalls größere Stäbe. In dieser Beziehung mag jedoch in ergänzender Weise der Art. 35 der eidg. Militärorga-

nisation erwähnt werden: „Die Offiziere des eidg. Stabes können, so lange sie sich in dem durch das Gesetz über die Militärorganisation ihres betreffenden Kantons festgesetzten Dienstalter befinden, in ihrem Grade auch für Verrichtungen im Kantonaldienste in Anspruch genommen werden."

6. Für die Kriegsverwaltung haben die Kantone wie der Bund sehr viel Rücksicht genommen. Es herrscht in ihr eine in's Einzelne gehende Genauigkeit, aber auch eine beinahe sprichwörtlich gewordene Weitläufigkeit in einem pedantischen Formalismus. An der Spitze derselben steht, unter der Leitung des Militärdepartementes, ein eidgenössischer Oberst-Kriegskommissär. In seinen Funktionen bei Truppenaufstellungen und Uebungen steht unter ihm der eidg. Kommissariatsstab. Er sorgt für die Besoldung, Einquartierung und Verpflegung, die Fuhrleistungen, die Ausrichtung von allfälligen Entschädigungen, Pensionen; er vermittelt das Rechnungswesen mit den kantonalen Verwaltungen. Diese werden repräsentirt durch die Kantons-Kriegskommissariate, welche, was den eidg. Dienst betrifft, den Weisungen des Oberkriegskommissariates nachzuleben haben. Sonst haben sie in ihrem Kreise entsprechende Beschäftigung wie das Oberkriegskommissariat. Dem Kommissariatsstabe entsprechen hier die Quartiermeister, bez. die Hauptleute der Kompagnie. — Von besonderer Wichtigkeit ist in den Kantonen, mehr mit Berücksichtigung der Mannschaftslisten und der Organisation der Truppenbestandtheile als der übrigen Zweige der Verwaltung die Eintheilung des Gebietes in Militärbezirke, denen ein Kommandant von verschiedenem Rang vorgesetzt ist. Sie besorgen die Aushebungen der Rekruten und die Aufgebote der dienstpflichtigen Mannschaft. Für die einzelnen Gemeinden wenden sie sich dießfalls an die Gemeindsvorsteher, denen überall Ordonnanzläufer beigegeben sein sollten; diese könnten ganz füglich aus der Klasse der nicht waffenfähigen aber doch gesunden Mannschaft genommen werden; es würden dieselben die Aufgebote an die Mannschaft ausrichten und dann sofort den Bericht des Gemeindeammannes der aufbietenden Stelle überbringen.

7. Die Rechtspflege wird nach dem Bundesgesetz vom 27. August 1851 geübt; dasselbe gilt für die Truppen im kantonalen wie im eidgenössischen Dienste. Im ersten Buche werden mit systematischer Gründlichkeit die Strafbestimmungen aufgestellt und im zweiten die richterlichen Behörden, sowie das Verfahren fest-

gestellt. Für Verbrechen gilt der Entscheid von Geschwornen. Als Richter und Auditoren funktioniren bei eidg. Truppen die Beamten des eidg. Stabes nach jeweiliger Bezeichnung; in den Kantonen werden besondere Gerichte aufgestellt oder die bürgerlichen, z. B. die Appellationsgerichte, mit der Ausübung der Militärgerichtsbarkeit betraut. Da das betreffende Gesetz eine große Verbreitung gefunden hat und seine Bestimmungen bei der Mehrzahl derjenigen, welche sich um das Staatsrecht interessiren, bekannt sind, so will ich mich hier jeder weitern Auseinandersetzung enthalten. Außer den Vorschriften des eidg. Strafgesetzbuches haben einzelne Kantone noch besondere Buß-, beziehungsweise Strafbestimmungen, wenn die kantonalen Militärorganisationen der Mannschaft im Allgemeinen oder einzelnen Graden besondere Verpflichtungen auflegen.

Vierter Abschnitt.

Die Finanzen.

I. Das Bewußtsein über den Zweck und die Aufgabe des modernen Staates hat gegenüber der hergebrachten Verwaltung einen ungeheuern Einfluß auf die Finanzen ausgeübt. Das Staatsrecht hat denselben noch nicht beherrscht und wir müssen und können uns nur mit Bedenken bewegen, da die gesellschaftliche Anschauung und die Ausbildung der staatlichen Begriffe in einem kaum beginnenden Kampfe mit einander liegen, wobei zwar Jedermann Ansichten und Grundsätze vertheidigen kann, ohne daß deßhalb für das positive Staatsrecht irgend ein sicheres Resultat gewonnen wäre.

Auf der einen Seite wirkt als Faktor der Zweck des Staates, wie er seinen eigenen und den Bedürfnissen des Individuums entsprechen will. Wie er im Militärwesen die menschlichen Kräfte in Anspruch nahm, so bedarf er zur Erfüllung jenes Zweckes sachliche Güter, wie sich Rau ausdrückt, Stoffe zur Befriedigung der Bedürfnisse — Geld [11]). Auf der andern Seite ergiebt sich, daß die sachlichen Güter nicht in entsprechendem Maße zur Verfügung des Staates stehen, sondern erst von den einzelnen Individuen des

---

[11]) Der alte Schulstreit, ob nur die sachlichen Güter den Reichthum einer Nation bilden, kann uns hier wenig berühren, indem, wenn auch persönliche Tüchtigkeiten dazu gerechnet werden, diese bei ihren Leistungen für den Staat mit sachlichen Gütern zu entschädigen sind.

Staates auf eine Weise erhoben werden müssen und zwar will ich, um die Würde des Staatsrechtes von vorneherein zu wahren, beifügen: auf eine gerechte Weise.

Individuum und Vermögen stehen, wie dies Stein in seiner Geschichte über die sozialen Bewegungen Frankreichs mit unumstößlicher Wahrheit nachgewiesen hat, in keinem nothwendigen Zusammenhang. Das Vermögen kann in den Händen nur eines Theiles, oft nur eines sehr kleinen Theiles der Staatsbevölkerung liegen. Wie stehen Staat und Vermögen da gegenüber? Offenbar ist dieses als Eigenthum eben durch den Staat geschützt, so daß es widerrechtlich nicht entzogen werden darf. Ebenso nothwendig bedarf aber der Staat zur Erfüllung seines Zweckes, zur Befriedigung der sozialen Bedürfnisse Geld, das er nur von daher beziehen kann, wo das Vermögen sitzt. Dem Gedanken, als ob deßhalb die Eigenthümer oder Besitzer des Vermögens ein besonderes Recht, bei den Geschäften des Staates mitzuwirken, in Anspruch nehmen könnten, muß er sich, in Berücksichtigung der individuellen Rechte, welche wir im ersten Buche begründet haben, mit aller Entschiedenheit widersetzen. Es genügt wahrlich, wenn in einem Staatsverband die gesellschaftlichen Gesetze so aufrecht erhalten werden, daß die Kapitalien ihren eigenen Gesetzen folgen können. Sie sollen es thun! Dafür nimmt aber der Staat, nehmen die Menschen auch ihre Gesetze, die der Vernunft, in Anspruch. Ja, es wird und muß sich als eine unausweichbare Nothwendigkeit ergeben, daß, je mehr die Kapitalien, überhaupt das Vermögen seinen eigenen Gesetzen folgt und sich nach und nach in den Händen von Wenigen konzentrirt, und je mehr auf der andern Seite Individuen ohne Vermögen dastehen, die Ansprüche an den Staat um so größer werden, zu deren Befriedigung eben das Vermögen in Anspruch genommen werden muß.

Ich weiß zwar wohl, daß ich mit dieser Ansicht der sozialistischen Anschauungsweise nahe getreten bin. Allein das Drückende dieser Anschauung liegt nicht allein im finanziellen Standpunkte, sondern im Prädominiren des Staates über alle individuellen Lebensverhältnisse. Ich meinerseits dagegen lasse die individuelle Berechtigung in ausgedehntem Maßstabe stehen und lasse den Staat nur eintreten, wo es sich um die gemeinsame Wohlfahrt handelt. Es ist daher ganz sachgemäß, wenn ich glaube, daß das Recht durch die Vernunft der zusammenlebenden Individuen, die

Finanzen dagegen durch das Vermögen begründet werden müssen. Und daß diese Frage auf die eine oder andere Weise im Staatsrecht gelöst werden muß, kann wohl nicht geläugnet werden.

Gerade Stahl und Bluntschli, denen wir sonst eine besondere Berücksichtigung gewidmet haben, lösen die Frage auf eine höchst ungenügende Weise. Der Erstere läßt, nachdem er die verschiedenen Arten der Staatseinkünfte kurz berührt, sich besonders auf die Steuern ein. Der Rechtsgrund derselben ist die Unterthanenpflicht. Ihr Umfang wird bestimmt durch die Vermögen erzeugende Sozietät und das Verhältniß des Individuums. Der Maßstab sei daher nicht die Größe des wirklichen Erwerbes, sondern die durch die staatlichen Einrichtungen gebotene Möglichkeit des Erwerbes. Obschon wir ihm mit diesen Ansichten nicht durchweg zustimmen können, so bleibt er doch verständlich. Dieses hört aber auf, wenn er behauptet, man müsse mehr das Sozialvermögen als das Privatvermögen besteuern. Wo fängt das Eine an, wo hört das Andere auf? Was soll überhaupt im Begriffe Sozialvermögen liegen? Wir können einverstanden sein, wenn damit dasjenige gemeint ist, das nicht zum unmittelbar ersten Lebensunterhalt nothwendig ist. Zur Ausscheidung des Sozialvermögens vom Privatvermögen bedarf es dann aber gerade, was Stahl vermeiden will, nämlich, daß man sich den individuellen Besitzern von Vermögen zuwendet und sie kraft ihres Vermögens in den Kreis der Besteurung zieht.

Bluntschli seinerseits gibt einen Auszug aus Rau's Finanzwissenschaft. Wir kennen ganz gut den Werth dieser vom volkswirthschaftlichen Standpunkte aus hoch stehenden Schrift, deren vorzügliche Tendenz darin besteht, die Besteurung so einzurichten, daß das werkende Privatvermögen am wenigsten belästigt wird. Wir wissen wohl, daß hierin für das Staatsrecht wichtige, zu berücksichtigende Grundsätze liegen; dagegen glauben wir, es sei dessen Aufgabe nicht gelöst, wenn es sich mit einer Aufstellung von volkswirthschaftlichen Sätzen im Auszuge begnügen will.

Seine Aufgabe geht weiter; sie berührt die Rechtmäßigkeit der vom Staate an das individuelle Vermögen gestellten Ansprüche, sowohl dem Inhalte als dem Umfange nach. Sie hat überdieß darauf Bedacht zu nehmen, daß auch die Verwendung in einer dem Staatsrechte und dem Staatszwecke entsprechenden Weise geschehe. Namentlich muß diese Rücksicht auf das Allgemeine vorwalten, damit nicht eine egoistische Ausbeutung der Staatskasse durch einen

Theil der Staatsbevölkerung stattfinde. Es gilt dieß mehr von einer Ausbeutung durch bestimmte Klassen, als von der Verwendung von Staatseinkünften auf bestimmte einzelne Landestheile, für die eine Verwendung im Staatszwecke liegen kann. Beispielsweise, um mich deutlich zu machen, führe ich an, daß eine Ausbeutung der Staatseinkünfte stattfindet, wenn ungeheure Summen auf den zentralen, höhern Unterricht verwendet werden, während der Unterricht in den Primar- und Mittelschulen unberücksichtigt bleibt. Die Gerechtigkeit wird auf solche Weise verletzt und es bleibt eine ewige Forderung an den Gesetzgeber, mag er auch souverän sein, daß er die Gebote der ausgleichenden Gerechtigkeit erfülle. Aber auch gegenüber der Regierung bleibt es ein Erforderniß, worauf der Gesetzgeber zu schauen hat, daß die Verwendung im angewiesenen Sinne und nicht eine andere willkürliche Distribution stattfinde. Namentlich muß eine, den Aufgaben des Staates widersprechende Bettelei, eine Verwendung zu nicht gutgeheißenen Zwecken verpönt werden. Es ist dieß um so wichtiger, als gewöhnlich auf diese Weise ganze Staaten oder Landestheile auf eine verdammungswürdige Weise korrumpirt und die Staatsgelder von ihrer Hauptbestimmung abgewendet werden.

Es ist deßhalb ein unausweichbares Erforderniß an die Regierungen, daß sie ihre Aufgabe, den Zweck des Staatsganzen und dessen Umfang genau kennen und nur solche Ausgaben bewilligen, welche demselben entsprechen. Die Hauptfrage besteht daher darin: wie viel ist dem Staatsganzen übertragen, oder wie man sich auch ausdrückt, wie viel ist zentralisirt und was ist einzelnen Theilen, z. B. Bezirken, Gemeinden überlassen. Aber auch im letztern Falle ist die Unterscheidung wichtig in der zweifachen Richtung: wie viel ist den Gemeinden überlassen, zu dem sie verpflichtet sind und wie viel steht ihnen frei? Im erstern Falle hat die Regierung darauf zu sehen, daß die Gemeinden ihren Verpflichtungen nachkommen und die daherigen Leistungen nicht etwa von der Staatskasse in Anspruch nehmen wollen.

Diese Bemerkung gilt übrigens nicht nur vom Staatsrecht, sondern es muß vorzüglich bei statistischen Zusammenstellungen, wenn man auf dieselben ein sicheres Urtheil stützen will, die Frage nach der Zentralisation der Verwaltung und nach den Ausgaben der Gemeinden oder Bezirke gelöst werden. Leider ist dieß noch nicht geschehen, indem es eine große Anzahl von Kantonen giebt,

in denen die Regierungen selber nicht wissen, wie viel die Gemeinden zu dem oder jenem Zweige verwenden und daher keinen bestimmten Regulator für ihre eigenen Ausgaben haben. Mit der gleichen Leichtfertigkeit wie die Ausgaben werden auch die Einkünfte der Gemeinden in vielen Kantonen behandelt, so daß auch hier, wie bei den Staatseinkünften die gerechte Vertheilung der Lasten sehr in Frage kommt. Bei aller Souveränetät der Gemeinden in ihren Verwaltungen muß die Vertheilung der Lasten auf eine des Staates würdige Gerechtigkeit festgestellt werden.

Doch dieß genügt zur Begründung eines rationell richtigen Standpunktes auf dem Gebiete der Finanzen, mit dessen Durchführung sowohl dem Prinzipe der Gerechtigkeit als auch den volkswirthschaftlichen Sätzen der Erhaltung des Vermögens Genüge geleistet wird.

II. Von da können wir zu den Betrachtungen des schweizerischen, sowohl des eidgenössischen wie des kantonalen, Staatshaushaltes übergehen und zwar sollen zunächst die Postulate der Gerechtigkeit, wie sie durch das souveräne Volk in den Verfassungen aufgestellt sind, behandelt werden.

Die Bundesverfassung stellt für die Finanzen des Bundes nicht die Grundzüge eines allgemeinen Abgabensystemes auf, das für den Bund auch nicht existirt, sondern bezeichnet in Art. 39 thatsächlich die Einkünfte, aus denen der Bund seine Bedürfnisse zu bestreiten hat. Einzelne ausgeführte Sätze über die Zölle, das Post- und Pulverregal sollen später bei der Behandlung der einzelnen Einnahmsquellen in Berücksichtigung fallen.

Die Kantone ihrerseits sind auf diesem Gebiete souverän, soweit der Grundsatz über gleiche Behandlung der Schweizerbürger nicht verletzt und nicht auf Rechte des Bundes eingegriffen wird. Dagegen finden wir bei ihnen ein allgemeines Bestreben, dem nur noch wenige Kantone Widerstand zu leisten vermochten, bestimmte Grundsätze im Sinne der Gerechtigkeit aufzustellen, obwohl wir gestehen müssen, daß die Wahrheit noch lange nicht gefunden sein dürfte. Auf die Entwicklung derselben müßte um so mehr Rücksicht genommen werden, als bei der Erhöhung der Ausgaben einerseits und bei der Erschütterung der Einnahmen namentlich durch die Abschaffung feudaler Gefälle anderseits der Ertrag des Staatsvermögens, wo solches vorhanden war und der Bezug von sog. indirekten Steuern nicht mehr genügten. Es sind jedoch auch diese in den ein-

zelnen Kantonen in ihren verschiedenen Formen Angriffen unterworfen gewesen, indem man an einem Orte sie allgemein als unzuläßig erklären wollte, an andern Orten in den Handänderungsgebühren, im Ohmgeld, im Salzregal u. s. w. Aenderungen verlangte und einführte. Es ist einleuchtend, daß man im gleichen Verhältnisse, wie man hier rüttelte, auf die Erstellung eines andern Abgabensystems Rücksicht nehmen mußte. Freilich ist man noch nicht allenthalben zu dieser Ansicht gekommen und läßt deßhalb Abnormitäten, wie wachsende Defizits, ohne für die Deckung zu sorgen, Alterationen am Staatsvermögen durch fortwährende Kontrahirung von Schulden, oder durch Veräußerungen eintreten. Die besitzenden Klassen lassen sich so, bewußt oder unbewußt, bedeutende Vergehen gegen den Staatshaushalt zu Schulden kommen.

Wie wir übrigens unter III sehen werden, haben alle Kantone noch etwelchen Ertrag vom Staatsvermögen und unter irgend welchem Namen indirekte Auflagen derart, daß die Aufstellung eines rationellen Steuersystems meist nur subsidiär eintritt für die Fälle, wo jene nicht mehr ausreichen. Es giebt wenige Kantone, welche ihr Finanzwesen in direkten wie indirekten Steuern und Abgaben einer durchgreifenden Berücksichtigung unterworfen haben.

Viele, namentlich die sog. neuen, Kantone haben es gethan, andere fühlen die Nothwendigkeit nach einer prinzipiellen Aenderung und noch andere wird das Gefühl später befallen; das Nachstehende soll ein Bild geben von dem, was bis jetzt für den Staat durch das Kreisen der Gesellschaft geboren worden ist. Ich will hiebei die subjektive Steuerpflicht, die Objekte der Besteuerung und den Maßstab derselben unterscheiden.

1. Die Steuerpflicht ist aufgestellt für alle Einwohner in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Freiburg, Basel (Stadt und Landschaft), Schaffhausen, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Aargau und Thurgau; das Moment der Niederlassung wird gefordert in den andern; jedoch ist namentlich in Glarus, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf die Steuerpflicht so stark an das im Lande befindliche Vermögen gefesselt, daß sich die Unterscheidung von Einwohnern und Niedergelassenen in dieser Beziehung nicht konsequent durchführen läßt.

So viel läßt sich jedoch allgemein sagen, daß die Staatsangehörigen, die Niedergelassenen und das im Lande befindliche Vermögen steuerpflichtig sind. Für die Niedergelassenen, die im

Kantone der Niederlassung und von ihrer Heimath in Anspruch genommen werden, entsteht eine doppelte Besteuerung. Der Bundesbeschluß vom 20. Juli 1855 hat nur die Vollziehung des Steuerbezuges, nicht auch die Frage der Steuerpflicht ins Auge gefaßt; was unsere Meinung betrifft, so verweisen wir in dieser Beziehung auf das im I. Buch Kap. 3 Gesagte.

Eine besondere Stellung nehmen hier die Korporationen ein. Als solche sind sie wie Privaten der Steuerpflicht unterworfen und man muß die Steuerfreiheit, welche zu gewissen Zwecken bestimmte Vermögenstheile genießen, nicht mit der Frage der subjektiven Steuerpflicht von Korporationen verwechseln. Namentlich heben, gegenüber frühern Bestimmungen, die katholischen Kantone die Verpflichtungen der Stifte und Klöster hervor. Uri, Schwyz, Nidwalden und Zug unterwerfen sie der allgemeinen Steuerpflicht, Schwyz namentlich auch bezüglich der Gemeinds- und Bezirkslasten für das in den Gemeinden und Bezirken gelegene Vermögen. Luzern verpflichtet sie als Ersatz für die Vermögenssteuer zu jährlichen Leistungen für das Erziehungswesen und zu kirchlichen Zwecken; Aargau unterwirft sie über die ordentlichen Vermögenssteuern hinaus noch jährlichen Beiträgen, ebenso Solothurn, das einzig für Korporationen oder das sog. Vermögen in todter Hand eine direkte Steuer bezieht.

2. Der Gegensatz, der theoretisch zwischen Vermögens- und Einkommensteuer besteht, ist praktisch in der Schweiz nirgends zur durchgängigen Grundlage eines Steuersystems genommen worden. Wenn man den Unterschied auch anerkannt hat, so geschieht es doch nie auf eine ausschließliche Weise, sondern man nimmt auf ihn nicht bei den Steuerobjekten, sondern bei dem Maßstabe der Besteurung Rücksicht. Noch viel weniger als jener Gegensatz ist die Einführung eines impôt unique, mit dem sich französische Staatsmänner am meisten befaßt haben, der Gegenstand praktischer Anwendung geworden.

Am weitesten bezeichnen den Umfang der Versteuerung, bez. der steuerbaren Objekte, die Ausdrücke: V e r m ö g e n, E i n k o m m e n und E r w e r b in gleichzeitiger Anwendung. Sie finden sich zusammen in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Zug, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Thurgau und Neuenburg. Das Vermögen wird besonders hervorgehoben in den Kantonen Schwyz, Nidwalden, Glarus, Freiburg, Appenzell (beide Theile),

das Einkommen in Basel-Stadt. Der indirekten Abgaben in Verbindung mit den direkten Steuern und als Gegenstand einer zu berücksichtigenden Ausgleichung erwähnen Uri, Zug, Aargau, Schaffhausen und Thurgau. Die Liegenschaften von nicht im Lande angesessenen Eigenthümern werden ausdrücklich in den Kreis der steuerbaren Objekte gezogen in den Kantonen Glarus, Basel-Landschaft und Schaffhausen, obschon in den übrigen Kantonen, wo die Liegenschaften zu den Steuergegenständen gerechnet werden, keine dießfällige Ausnahme besteht. Das ungreifbare Objekt des Luxus ist in der letzten Verfassungsrevision von Aargau als steuerbar erklärt worden: eine eigenthümliche Umkehr in der Besteuerung der Vornehmen durch die andern Staatsbürger, während es diese der Gerechtigkeit angemessen halten, die Feudalgefälle aufzuheben oder abzulösen, die in frühern Zeiten eine herrschende Klasse auf die Beherrschten gelegt hatte. Liegt in dieser Aufhebung oder Ablösung allerdings Gerechtigkeit, indem in der Entrichtung das Moment der ungleichen Vertheilung der Staatslasten allzu grell hervortritt, so ist auch auf der andern Seite der Reiche zu besteuern, ohne daß man ihm eine Art Feudalabgabe auferlegt.

Ausnahmen wegen der Versteuerung statuiren in den Verfassungen Uri, Schwyz, Nidwalden, Glarus, Zug und Schaffhausen. Uri schreibt vor, es soll auf Kirchen- und Armengut billige Rücksicht genommen werden; Schwyz, Nidwalden und Zug erklären Kirchen- und Pfrundvermögen, Schul- und Armengut geradezu für frei; Glarus und Schaffhausen Kirchen-, Schul- und Armengut. Andere Kantone haben ähnliche Bestimmungen in die Gesetzgebung aufgenommen. Die Rechtmäßigkeit solcher Ausnahmen läßt sich nicht allgemein beurtheilen, indem sie von dem Grade abhängig gemacht werden muß, nach dem die Centralisation in den einzelnen Verwaltungszweigen durchgeführt ist. Je nachdem Ausgaben des Staates in diesen verschiedenen Verwaltungszweigen bestimmt werden, wird er die Armen-, Schul- und Kirchengüter der Gemeinden oder der Korporationen besteuern müssen, damit auch diese einen angemessenen Beitrag leisten. Wo aber diese Zweige mit allen Lasten den Gemeinden oder der Privatthätigkeit übertragen sind, ohne daß sich der Staat in irgend einer Weise bekümmert, da muß der Grundsatz der Steuerfreiheit ausgesprochen werden; er hängt da mit der Sicherung des Eigenthums zusammen.

3. Für den Maßstab der Besteuerung hat man sich bestrebt, den Grundsatz einer gewissen Gleichheit, die ich als die finanzielle bezeichnen möchte, aufzustellen — aufzustellen in den Verfassungen, obschon trotzdem die Frage immer offen steht: wie weit ist man in der Gesetzgebung und in der Durchführung dem konstitutionellen Grundsatze treu geblieben? Der Versuch zur Herstellung einer finanziellen Gleichheit ist auf verschiedene Weise gemacht worden. Mit Ausnahme von Uri, das den Grundsatz der Gleichheit für die Tragung der Staatslasten ausspricht, ist der Gedanke einer prinzipiellen Gleichheit mit mathematischer Genauigkeit nicht adoptirt worden, sondern man beschränkte sich auf ein annäherndes Verhältniß. Die möglichst gleichmäßige Verlegung fordern Zürich, Bern, Schwyz, Basel-Landschaft und Schaffhausen. Bern berücksichtigt überdieß bei seiner Reform des Finanz- und Armenwesens eine „billige Vertheilung der öffentlichen Lasten und eine Ausgleichung der dießartigen Interessen der verschiedenen Landesgegenden." Für den Jura wird deßhalb vorgeschrieben: „Die Grundsteuer im neuen Kantonstheile wird zu denjenigen Abgaben und Einkünften im alten Kantonstheile, wovon sie den Gegenwerth bilden, in das gehörige Verhältniß gesetzt."

Eine möglichst verhältnißmäßige Vertheilung nach dem Vermögen soll die Grundlage sein in den Kantonen Freiburg, Appenzell (beide Theile), Thurgau und Neuenburg. Aargau will, daß man in der Anlage nach billigem Maße unterscheide: Kapitalvermögen, Liegenschaften, gewerbliches oder berufliches Einkommen. Verschoben, aber nicht gelöst, wird die Frage da, wo man sie dem Gesetze zum Entscheide anheimstellt. Es geschieht dieß in Luzern und Basel-Stadt. Allein gerade in solchen Fragen giebt die Gesetzgebung kein Gewähr für Sicherheit, indem in der Stellvertretung des Landes gar zu gerne persönliche Motive in den Vordergrund treten können. Vorzugsweise muß diese Befürchtung in den beiden Kantonen Luzern und Basel eintreten, indem sie von Bestimmungen über den Census nicht frei sind. Wie leicht wäre es möglich, daß die zur Gesetzgebung bevorrechtete Klasse sich auch ein Vorrecht für die Besteuerung schaffen würde, z. B. durch die Einführung einer Kopf- statt einer Vermögens- oder Einkommenssteuer. Einen Mittelweg schlagen die Kantone Nidwalden und Glarus ein, der praktisch die gleichen Befürchtungen offen läßt,

forderlichen Lokale für die Bureau's der Stäbe, für die Wachtstuben und Arrestzimmer, nebst den nöthigen Geräthen, die Plätze zum Aufführen und Aufstellen der Artillerieparks und für andere Kriegsfuhrwerke, sowie die Lokale für Werkstätten der Büchsenschmiede der Kompagnien, der Hufschmiede, Schlosser und diejenigen der übrigen Handwerker." 93: „Die Gemeinden sind verpflichtet, alle durch die Reglemente vorgesehenen Fuhren zu leisten. Für die Fuhren und Requisitionen leistet der Bund eine Entschädigung, welche die Reglemente bestimmen." Das Reglement, welches die hier maßgebenden Bestimmungen enthält, ist der 2. Theil für die eidgenössische Kriegsverwaltung; es ist am 14. August 1845 von der Tagsatzung angenommen worden. Was die eidgen. Militärorganisation nur andeutet, aber als von besonderer Wichtigkeit doch hervorgehoben werden muß, ist die Verpflichtung der Gemeinden, auch die Wachbedürfnisse zu liefern. Die gleichen Verpflichtungen werden den Gemeinden auch von der kantonalen Verwaltung auferlegt; zudem kommt noch die sehr wichtige Last hinzu, daß die Kantone die zur Bespannung der Parks und die für die berittenen Artillerie- und Trainoffiziere und Unteroffiziere nöthigen Pferde von den Gemeinden mit oder ohne Entschädigung requiriren. Diese Last wird mitunter sehr drückend und hiegegen lehnen sich die Gemeinden auch am meisten auf; im Kanton Luzern müssen die Gemeinden auch die Pferde für die nicht freiwilligen Kavalleristen liefern. Sie, beziehungsweise ihre Vorsteher, werden von den Kantonen ferner noch in Anspruch genommen für die Aufstellung der Mannschaftslisten, besonders der auszuhebenden Rekruten. Zu diesen allgemeinen Leistungen haben einzelne Kantone noch ganz besondere. Beispielsweise führe ich nur einige an. Im Kanton St. Gallen wird die Mannschaft der Reserve bei Wiederholungskursen einquartiert, ohne daß die Bürger einen Anspruch auf Entschädigung zu machen haben; in den Kantonen Luzern und Waadt muß jede Gemeinde eine Trommel haben; im Kanton Graubünden haben die Gemeinden die Tornister, im Kanton Tessin die Waffen, am letztern Ort aber nur für den Unterricht zu liefern.

Dem Staate liegt, außer der in das Gebiet der Regierungsthätigkeit fallenden Verwaltung ganz besonders ob: die Ertheilung des Unterrichtes, Sold und Verpflegung der Mannschaft, Anschaffung der Waffen, soweit sie nicht vom Individuum oder von Gemeinden getragen werden muß, die Anschaffung der Geschütze, der Kriegsfuhrwerke und der Munition, die Besorgung des Gesundheits-

dienstes. In wieweit sich bei diesen Verpflichtungen und Rechten des Staates der Bund und die Kantone berühren, wollen wir im III. Buche sehen. Für Sold und Verpflegung insbesondere gelten für den eidgenössischen Dienst die Vorschriften der eidgenössischen Reglemente und zwar, mit Ausnahme der Offiziere, in theoretischen Kursen, sowohl wenn die Mannschaft zum effektiven Dienst, als zu Uebungen aufgeboten ist. Nach dem gleichen Maßstabe entschädigen im kantonalen Dienste Bern, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Aargau, Waadt, Neuenburg und Genf; ja letzteres entschädigt noch günstiger als die Eidgenossenschaft; für den Dienst und nicht bloß zu Uebungen entschädigen nach den eidgenössischen Reglementen Luzern, Thurgau und Wallis. Die übrigen Kantone haben für Verpflegung und Besoldung, namentlich der Rekruten und bei einzelnen Uebungstagen eigene und sehr abweichende Bestimmungen, bei denen allen die Mannschaft ungünstiger gestellt ist, als nach dem eidgenössischen Reglemente.

4. Gestützt auf diese weitgehende Auseinandersetzung der Wehrpflicht können wir jetzt die Organisation der gesammten Wehrkräfte darstellen. Sie zerfallen, nach den Vorschriften des Bundes, welche den Kantonen bei der Bildung der Truppenkörper als Muster dienen müssen, nach der Art der Waffe in Spezialwaffen (Genie, Artillerie, Kavallerie und Scharfschützen) und in Infanterie [10]), — nach dem Umfang der Dienstleistung in den Bundesauszug, die Bundesreserve und die Landwehr. Die Kantone nehmen noch eine vierte, die Rekrutenklasse an, indem die Mannschaft schon einen bestimmten Unterricht erhalten haben muß, bevor sie den eidgenössischen Truppenkörpern als solchen eingereiht werden kann. Die ersteren Klassen bilden das eigentliche Bundesheer, während die Landwehr zu den, für den Bund zu Zeiten der Gefahr zwar verfügbaren, Wehrkräften der Kantone gehört. Die Bundesreserve beträgt der Zahl nach

---

[10]) Die allgemeine Uebersicht für den Bestand der eidgenössischen Armee nach den Waffen und nach Auszug (69,569 Mann) und Reserven (34,785) giebt Art. 1 des Bundesgesetzes vom 27. August 1851 (II, 449) über die Beiträge der Kantone und der Eidgenossenschaft an Mannschaft, Pferden und Kriegsmaterial zum schweizerischen Bundesheere. Den Bestand der Kompagnien, der Bataillone und der Stäbe, der Bespannung der Fuhrwerke, die Besoldungsverhältnisse erzeigen die 18 der eidgenössischen Militärorganisation beigedruckten Tabellen. Eine Eintheilung des Heeres in bestimmte Divisionen u. s. w. ist im Dezember 1856 vom eidgenössischen Militärdepartemente gemacht worden.

die Hälfte des Bundesauszuges. Dieser besteht aus sämmtlicher jüngerer Mannschaft, welche die zur Erfüllung der Militärpflicht erforderlichen Eigenschaften besitzt und nicht davon ausgenommen oder ausgeschlossen ist. Der Eintritt in den Bundesauszug soll nicht früher stattfinden, als in dem Jahrgange, in welchem der Eintretende das zwanzigste Jahr vollendet hat. Der Austritt aus dem Bundesauszug erfolgt spätestens in dem Jahrgange, in welchem der Austretende sein vierunddreißigstes Altersjahr zurückgelegt hat. Die Bundesreserve besteht aus der Mannschaft, welche aus dem Bundesauszug ausgetreten ist und nach den Bestimmungen der kantonalen Militärorganisation aus der Mannschaft, welche vom Dienst im Auszug, aber nicht überhaupt vom Militärdienst enthoben ist. Der Austritt erfolgt spätestens mit dem vollendeten vierzigsten Altersjahre. Die Landwehr besteht aus der Mannschaft, welche aus der Bundesreserve austritt. Die Wehrpflichtigen dienen in der Landwehr bis zum vollendeten vierundvierzigsten Altersjahre. So lauten gesetzlich die Bestimmungen der eidgenössischen Militärorganisation; in der Wirklichkeit richtet sich die Ausscheidung innerhalb dieser Schranken nach dem Mannschaftsbestand der Kantone. Der Auszug wird bei der Infanterie durchschnittlich auf dem vorgeschriebenen Fuße erhalten, wenn die Mannschaft acht Jahre Dienste thut und die Reserve mit einer Dienstzeit von vier Jahren. Es ist dieses die halbe Zeit der vorgeschriebenen Dienstpflichtigkeit; in die übrige Hälfte fällt der Dienst der Landwehr; um so wichtiger wird es, wenn die Kantone einige Rücksicht auf dieselbe wenden und jedenfalls auf die komplete Erhaltung der Kleidung, Ausrüstung und Bewaffnung Bedacht nehmen; bei den andern Waffengattungen gestaltet sich das Verhältniß ziemlich anders und die Kantone müssen vom weitesten Umfang der Dienstpflicht Gebrauch machen.

5. Ueber die Thätigkeit der Truppen zu Uebungen entscheidet, nach gesetzlichen Vorschriften, die Regierung; über ihre Verwendung zu eigentlich militärischen Zwecken im Interesse des Staates der Gesetzgeber. Welche Stellung Gesetzgeber und Regierung gegeneinander auf diesem Gebiete einnehmen, haben wir bereits gesehen. Hier muß besonders hervorgehoben werden, daß das Militär nicht von sich aus berathen und beschließen kann, ob es etwas thun oder unterlassen wolle. Der Zweck, der zu erreichen ist, wird von der Staatsbehörde aufgestellt; diese bezeichnet den Oberbefehlshaber und dieser hat für das Weitere die Armee, Gemein

wie Offiziere, zu seiner gutfindenden Verfügung. Darüber, ob ein Mittel zur Erreichung des Zweckes gut sei, hat die Armee kein Urtheil; was sie zu thun hat, wenn sie der Oberbefehlshaber zu andern Zwecken gebrauchen will, darüber schweigen die Gesetze. Im Uebrigen kann man eine staatliche und eine militärische Leitung unterscheiden und zwar nach den Vorschriften des Bundes. Von diesen wollen wir reden, indem gewiß bei jeder ernsthaften Truppenaufstellung in den Kantonen der Bund seine Intervention geltend zu machen suchen wird. Die oberste staatliche Verfügung über das Bundesheer steht der Bundesversammlung zu. Sie beschließt die Aufstellung von Truppen und bestimmt die Anzahl der letztern; sie ordnet die Entlassung derselben an; sie ernennt den Oberbefehlshaber des Bundesheeres und den Chef des Generalstabes; sie ertheilt dem Oberbefehlshaber seine Verhaltungsbefehle und beeidigt ihn. Ist kein solcher aufgestellt, so übt der Bundesrath die Rechte und Pflichten desselben aus. Die Befugnisse der Bundesversammlung in gesetzgeberischer Beziehung haben wir bereits gesehen, nur in Bezug auf das früher bestandene Recht ist noch der Art. 150 der eidg. Militärorganisation zu erwähnen; er lautet in seinem Schlußsatze: „Im Fall der Revision solcher Reglemente, welche seiner Zeit von der Tagsatzung erlassen worden sind, sollen dieselben der Genehmigung der Bundesversammlung unterstellt werden. Die übrigen staatlichen Befugnisse zur Organisation des Heeres, zum Unterricht und zur Aufstellung der Truppen, zur Ueberwachung des Personellen und Materiellen stehen in ausgedehntem Maßstabe dem Bundesrathe zu. Die militärische Leitung steht den Offizieren zu. Sie werden vom Bund und den Kantonen erwählt; letztere bezeichnen die Offiziere der taktischen Einheiten, der Bund durch den Bundesrath für den eidg. Dienst die Offiziere der kombinirteu Armeekörper. Zu diesem Zweck besteht der eidgenössische Stab. Er zerfällt in sechs besondere Zweige: in den Generalstab, den Geniestab, den Artilleriestab, den Justizstab, den Kommissariatsstab nnd den Gesundheitsstab. Bei einer effektiven Truppenaufstellung ernennt der Oberbefehlshaber die Oberkommandanten des Genie, der Artillerie und Kavallerie, die Kommandanten der Armeekorps, der Divisionen und Brigaden und den Generaladjutanten. Er ernennt ferner seine Adjutanten. Für ihre Truppen haben die bedeutendern Kantone ebenfalls größere Stäbe. In dieser Beziehung mag jedoch in ergänzender Weise der Art. 35 der eidg. Militärorga-

nisation erwähnt werden: „Die Offiziere des eidg. Stabes können, so lange sie sich in dem durch das Gesetz über die Militärorganisation ihres betreffenden Kantons festgesetzten Dienstalter befinden, in ihrem Grade auch für Verrichtungen im Kantonaldienste in Anspruch genommen werden."

6. Für die Kriegsverwaltung haben die Kantone wie der Bund sehr viel Rücksicht genommen. Es herrscht in ihr eine in's Einzelne gehende Genauigkeit, aber auch eine beinahe sprichwörtlich gewordene Weitläufigkeit in einem pedantischen Formalismus. An der Spitze derselben steht, unter der Leitung des Militärdepartementes, ein eidgenössischer Oberst-Kriegskommissär. In seinen Funktionen bei Truppenaufstellungen und Uebungen steht unter ihm der eidg. Kommissariatsstab. Er sorgt für die Besoldung, Einquartierung und Verpflegung, die Fuhrleistungen, die Ausrichtung von allfälligen Entschädigungen, Pensionen; er vermittelt das Rechnungswesen mit den kantonalen Verwaltungen. Diese werden repräsentirt durch die Kantons-Kriegskommissariate, welche, was den eidg. Dienst betrifft, den Weisungen des Oberkriegskommissariates nachzuleben haben. Sonst haben sie in ihrem Kreise entsprechende Beschäftigung wie das Oberkriegskommissariat. Dem Kommissariatsstabe entsprechen hier die Quartiermeister, bez. die Hauptleute der Kompagnie. — Von besonderer Wichtigkeit ist in den Kantonen, mehr mit Berücksichtigung der Mannschaftslisten und der Organisation der Truppenbestandtheile als der übrigen Zweige der Verwaltung die Eintheilung des Gebietes in Militärbezirke, denen ein Kommandant von verschiedenem Rang vorgesetzt ist. Sie besorgen die Aushebungen der Rekruten und die Aufgebote der dienstpflichtigen Mannschaft. Für die einzelnen Gemeinden wenden sie sich dießfalls an die Gemeindsvorsteher, denen überall Ordonnanzläufer beigegeben sein sollten; diese könnten ganz füglich aus der Klasse der nicht waffenfähigen aber doch gesunden Mannschaft genommen werden; es würden dieselben die Aufgebote an die Mannschaft ausrichten und dann sofort den Bericht des Gemeindeammannes der aufbietenden Stelle überbringen.

7. Die Rechtspflege wird nach dem Bundesgesetz vom 27. August 1851 geübt; dasselbe gilt für die Truppen im kantonalen wie im eidgenössischen Dienste. Im ersten Buche werden mit systematischer Gründlichkeit die Strafbestimmungen aufgestellt und im zweiten die richterlichen Behörden, sowie das Verfahren fest-

gestellt. Für Verbrechen gilt der Entscheid von Geschwornen. Als Richter und Auditoren funktioniren bei eidg. Truppen die Beamten des eidg. Stabes nach jeweiliger Bezeichnung; in den Kantonen werden besondere Gerichte aufgestellt oder die bürgerlichen, z. B. die Appellationsgerichte, mit der Ausübung der Militärgerichtsbarkeit betraut. Da das betreffende Gesetz eine große Verbreitung gefunden hat und seine Bestimmungen bei der Mehrzahl derjenigen, welche sich um das Staatsrecht interessiren, bekannt sind, so will ich mich hier jeder weitern Auseinandersetzung enthalten. Außer den Vorschriften des eidg. Strafgesetzbuches haben einzelne Kantone noch besondere Buß-, beziehungsweise Strafbestimmungen, wenn die kantonalen Militärorganisationen der Mannschaft im Allgemeinen oder einzelnen Graden besondere Verpflichtungen auflegen.

Vierter Abschnitt.

Die Finanzen.

I. Das Bewußtsein über den Zweck und die Aufgabe des modernen Staates hat gegenüber der hergebrachten Verwaltung einen ungeheuern Einfluß auf die Finanzen ausgeübt. Das Staatsrecht hat denselben noch nicht beherrscht und wir müssen und können uns nur mit Bedenken bewegen, da die gesellschaftliche Anschauung und die Ausbildung der staatlichen Begriffe in einem kaum beginnenden Kampfe mit einander liegen, wobei zwar Jedermann Ansichten und Grundsätze vertheidigen kann, ohne daß deßhalb für das positive Staatsrecht irgend ein sicheres Resultat gewonnen wäre.

Auf der einen Seite wirkt als Faktor der Zweck des Staates, wie er seinen eigenen und den Bedürfnissen des Individuums entsprechen will. Wie er im Militärwesen die menschlichen Kräfte in Anspruch nahm, so bedarf er zur Erfüllung jenes Zweckes sachliche Güter, wie sich Rau ausdrückt, Stoffe zur Befriedigung der Bedürfnisse — Geld [11]). Auf der andern Seite ergiebt sich, daß die sachlichen Güter nicht in entsprechendem Maße zur Verfügung des Staates stehen, sondern erst von den einzelnen Individuen des

---

[11]) Der alte Schulstreit, ob nur die sachlichen Güter den Reichthum einer Nation bilden, kann uns hier wenig berühren, indem, wenn auch persönliche Tüchtigkeiten dazu gerechnet werden, diese bei ihren Leistungen für den Staat mit sachlichen Gütern zu entschädigen sind.

Staates auf eine Weise erhoben werden müssen und zwar will ich, um die Würde des Staatsrechtes von vorneherein zu wahren, beifügen: auf eine gerechte Weise.

Individuum und Vermögen stehen, wie dies Stein in seiner Geschichte über die sozialen Bewegungen Frankreichs mit unumstößlicher Wahrheit nachgewiesen hat, in keinem nothwendigen Zusammenhang. Das Vermögen kann in den Händen nur eines Theiles, oft nur eines sehr kleinen Theiles der Staatsbevölkerung liegen. Wie stehen Staat und Vermögen da gegenüber? Offenbar ist dieses als Eigenthum eben durch den Staat geschützt, so daß es widerrechtlich nicht entzogen werden darf. Ebenso nothwendig bedarf aber der Staat zur Erfüllung seines Zweckes, zur Befriedigung der sozialen Bedürfnisse Geld, das er nur von daher beziehen kann, wo das Vermögen sitzt. Dem Gedanken, als ob deßhalb die Eigenthümer oder Besitzer des Vermögens ein besonderes Recht, bei den Geschäften des Staates mitzuwirken, in Anspruch nehmen könnten, muß er sich, in Berücksichtigung der individuellen Rechte, welche wir im ersten Buche begründet haben, mit aller Entschiedenheit widersetzen. Es genügt wahrlich, wenn in einem Staatsverband die gesellschaftlichen Gesetze so aufrecht erhalten werden, daß die Kapitalien ihren eigenen Gesetzen folgen können. Sie sollen es thun! Dafür nimmt aber der Staat, nehmen die Menschen auch ihre Gesetze, die der Vernunft, in Anspruch. Ja, es wird und muß sich als eine unausweichbare Nothwendigkeit ergeben, daß, je mehr die Kapitalien, überhaupt das Vermögen seinen eigenen Gesetzen folgt und sich nach und nach in den Händen von Wenigen konzentrirt, und je mehr auf der andern Seite Individuen ohne Vermögen dastehen, die Ansprüche an den Staat um so größer werden, zu deren Befriedigung eben das Vermögen in Anspruch genommen werden muß.

Ich weiß zwar wohl, daß ich mit dieser Ansicht der sozialistischen Anschauungsweise nahe getreten bin. Allein das Drückende dieser Anschauung liegt nicht allein im finanziellen Standpunkte, sondern im Prädominiren des Staates über alle individuellen Lebensverhältnisse. Ich meinerseits dagegen lasse die individuelle Berechtigung in ausgedehntem Maßstabe stehen und lasse den Staat nur eintreten, wo es sich um die gemeinsame Wohlfahrt handelt. Es ist daher ganz sachgemäß, wenn ich glaube, daß das **Recht** durch die Vernunft der zusammenlebenden **Individuen**, die

Finanzen dagegen durch das Vermögen begründet werden müssen. Und daß diese Frage auf die eine oder andere Weise im Staatsrecht gelöst werden muß, kann wohl nicht geläugnet werden.

Gerade Stahl und Bluntschli, denen wir sonst eine besondere Berücksichtigung gewidmet haben, lösen die Frage auf eine höchst ungenügende Weise. Der Erstere läßt, nachdem er die verschiedenen Arten der Staatseinkünfte kurz berührt, sich besonders auf die Steuern ein. Der Rechtsgrund derselben ist die Unterthanenpflicht. Ihr Umfang wird bestimmt durch die Vermögen erzeugende Sozietät und das Verhältniß des Individuums. Der Maßstab sei daher nicht die Größe des wirklichen Erwerbes, sondern die durch die staatlichen Einrichtungen gebotene Möglichkeit des Erwerbes. Obschon wir ihm mit diesen Ansichten nicht durchweg zustimmen können, so bleibt er doch verständlich. Dieses hört aber auf, wenn er behauptet, man müsse mehr das Sozialvermögen als das Privatvermögen besteuern. Wo fängt das Eine an, wo hört das Andere auf? Was soll überhaupt im Begriffe Sozialvermögen liegen? Wir können einverstanden sein, wenn damit dasjenige gemeint ist, das nicht zum unmittelbar ersten Lebensunterhalt nothwendig ist. Zur Ausscheidung des Sozialvermögens vom Privatvermögen bedarf es dann aber gerade, was Stahl vermeiden will, nämlich, daß man sich den individuellen Besitzern von Vermögen zuwendet und sie kraft ihres Vermögens in den Kreis der Besteurung zieht.

Bluntschli seinerseits gibt einen Auszug aus Rau's Finanzwissenschaft. Wir kennen ganz gut den Werth dieser vom volkswirthschaftlichen Standpunkte aus hoch stehenden Schrift, deren vorzügliche Tendenz darin besteht, die Besteurung so einzurichten, daß das werkende Privatvermögen am wenigsten belästigt wird. Wir wissen wohl, daß hierin für das Staatsrecht wichtige, zu berücksichtigende Grundsätze liegen; dagegen glauben wir, es sei dessen Aufgabe nicht gelöst, wenn es sich mit einer Aufstellung von volkswirthschaftlichen Sätzen im Auszuge begnügen will.

Seine Aufgabe geht weiter; sie berührt die Rechtmäßigkeit der vom Staate an das individuelle Vermögen gestellten Ansprüche, sowohl dem Inhalte als dem Umfange nach. Sie hat überdieß darauf Bedacht zu nehmen, daß auch die Verwendung in einer dem Staatsrechte und dem Staatszwecke entsprechenden Weise geschehe. Namentlich muß diese Rücksicht auf das Allgemeine vorwalten, damit nicht eine egoistische Ausbeutung der Staatskasse durch einen

Theil der Staatsbevölkerung stattfinde. Es gilt dieß mehr von einer Ausbeutung durch bestimmte Klassen, als von der Verwendung von Staatseinkünften auf bestimmte einzelne Landestheile, für die eine Verwendung im Staatszwecke liegen kann. Beispielsweise, um mich deutlich zu machen, führe ich an, daß eine Ausbeutung der Staatseinkünfte stattfindet, wenn ungeheure Summen auf den zentralen, höhern Unterricht verwendet werden, während der Unterricht in den Primar- und Mittelschulen unberücksichtigt bleibt. Die Gerechtigkeit wird auf solche Weise verletzt und es bleibt eine ewige Forderung an den Gesetzgeber, mag er auch souverän sein, daß er die Gebote der ausgleichenden Gerechtigkeit erfülle. Aber auch gegenüber der Regierung bleibt es ein Erforderniß, worauf der Gesetzgeber zu schauen hat, daß die Verwendung im angewiesenen Sinne und nicht eine andere willkürliche Distribution stattfinde. Namentlich muß eine, den Aufgaben des Staates widersprechende Bettelei, eine Verwendung zu nicht gutgeheißenen Zwecken verpönt werden. Es ist dieß um so wichtiger, als gewöhnlich auf diese Weise ganze Staaten oder Landestheile auf eine verdammungswürdige Weise korrumpirt und die Staatsgelder von ihrer Hauptbestimmung abgewendet werden.

Es ist deßhalb ein unausweichbares Erforderniß an die Regierungen, daß sie ihre Aufgabe, den Zweck des Staatsganzen und dessen Umfang genau kennen und nur solche Ausgaben bewilligen, welche demselben entsprechen. Die Hauptfrage besteht daher darin: wie viel ist dem Staatsganzen übertragen, oder wie man sich auch ausdrückt, wie viel ist zentralisirt und was ist einzelnen Theilen, z. B. Bezirken, Gemeinden überlassen. Aber auch im letztern Falle ist die Unterscheidung wichtig in der zweifachen Richtung: wie viel ist den Gemeinden überlassen, zu dem sie verpflichtet sind und wie viel steht ihnen frei? Im erstern Falle hat die Regierung darauf zu sehen, daß die Gemeinden ihren Verpflichtungen nachkommen und die daherigen Leistungen nicht etwa von der Staatskasse in Anspruch nehmen wollen.

Diese Bemerkung gilt übrigens nicht nur vom Staatsrecht, sondern es muß vorzüglich bei statistischen Zusammenstellungen, wenn man auf dieselben ein sicheres Urtheil stützen will, die Frage nach der Zentralisation der Verwaltung und nach den Ausgaben der Gemeinden oder Bezirke gelöst werden. Leider ist dieß noch nicht geschehen, indem es eine große Anzahl von Kantonen giebt,

in denen die Regierungen selber nicht wissen, wie viel die Gemeinden zu dem oder jenem Zweige verwenden und daher keinen bestimmten Regulator für ihre eigenen Ausgaben haben. Mit der gleichen Leichtfertigkeit wie die Ausgaben werden auch die Einkünfte der Gemeinden in vielen Kantonen behandelt, so daß auch hier, wie bei den Staatseinkünften die gerechte Vertheilung der Lasten sehr in Frage kommt. Bei aller Souveränetät der Gemeinden in ihren Verwaltungen muß die Vertheilung der Lasten auf eine des Staates würdige Gerechtigkeit festgestellt werden.

Doch dieß genügt zur Begründung eines rationell richtigen Standpunktes auf dem Gebiete der Finanzen, mit dessen Durchführung sowohl dem Prinzipe der Gerechtigkeit als auch den volkswirthschaftlichen Sätzen der Erhaltung des Vermögens Genüge geleistet wird.

II. Von da können wir zu den Betrachtungen des schweizerischen, sowohl des eidgenössischen wie des kantonalen, Staatshaushaltes übergehen und zwar sollen zunächst die Postulate der Gerechtigkeit, wie sie durch das souveräne Volk in den Verfassungen aufgestellt sind, behandelt werden.

Die Bundesverfassung stellt für die Finanzen des Bundes nicht die Grundzüge eines allgemeinen Abgabensystemes auf, das für den Bund auch nicht existirt, sondern bezeichnet in Art. 39 thatsächlich die Einkünfte, aus denen der Bund seine Bedürfnisse zu bestreiten hat. Einzelne ausgeführte Sätze über die Zölle, das Post- und Pulverregal sollen später bei der Behandlung der einzelnen Einnahmsquellen in Berücksichtigung fallen.

Die Kantone ihrerseits sind auf diesem Gebiete souverän, soweit der Grundsatz über gleiche Behandlung der Schweizerbürger nicht verletzt und nicht auf Rechte des Bundes eingegriffen wird. Dagegen finden wir bei ihnen ein allgemeines Bestreben, dem nur noch wenige Kantone Widerstand zu leisten vermochten, bestimmte Grundsätze im Sinne der Gerechtigkeit aufzustellen, obwohl wir gestehen müssen, daß die Wahrheit noch lange nicht gefunden sein dürfte. Auf die Entwicklung derselben müßte um so mehr Rücksicht genommen werden, als bei der Erhöhung der Ausgaben einerseits und bei der Erschütterung der Einnahmen namentlich durch die Abschaffung feudaler Gefälle anderseits der Ertrag des Staatsvermögens, wo solches vorhanden war und der Bezug von sog. indirekten Steuern nicht mehr genügten. Es sind jedoch auch diese in den ein-

zelnen Kantonen in ihren verschiedenen Formen Angriffen unterworfen gewesen, indem man an einem Orte sie allgemein als unzuläßig erklären wollte, an andern Orten in den Handänderungsgebühren, im Ohmgeld, im Salzregal u. s. w. Aenderungen verlangte und einführte. Es ist einleuchtend, daß man im gleichen Verhältnisse, wie man hier rüttelte, auf die Erstellung eines andern Abgabensystems Rücksicht nehmen mußte. Freilich ist man noch nicht allenthalben zu dieser Ansicht gekommen und läßt deßhalb Abnormitäten, wie wachsende Defizits, ohne für die Deckung zu sorgen, Alterationen am Staatsvermögen durch fortwährende Kontrahirung von Schulden, oder durch Veräußerungen eintreten. Die besitzenden Klassen lassen sich so, bewußt oder unbewußt, bedeutende Vergehen gegen den Staatshaushalt zu Schulden kommen.

Wie wir übrigens unter III sehen werden, haben alle Kantone noch etwelchen Ertrag vom Staatsvermögen und unter irgend welchem Namen indirekte Auflagen derart, daß die Aufstellung eines rationellen Steuersystems meist nur subsidiär eintritt für die Fälle, wo jene nicht mehr ausreichen. Es giebt wenige Kantone, welche ihr Finanzwesen in direkten wie indirekten Steuern und Abgaben einer durchgreifenden Berücksichtigung unterworfen haben.

Viele, namentlich die sog. neuen, Kantone haben es gethan, andere fühlen die Nothwendigkeit nach einer prinzipiellen Aenderung und noch andere wird das Gefühl später befallen; das Nachstehende soll ein Bild geben von dem, was bis jetzt für den Staat durch das Kreisen der Gesellschaft geboren worden ist. Ich will hiebei die subjektive Steuerpflicht, die Objekte der Besteuerung und den Maßstab derselben unterscheiden.

1. Die Steuerpflicht ist aufgestellt für alle Einwohner in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Freiburg, Basel (Stadt und Landschaft), Schaffhausen, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Aargau und Thurgau; das Moment der Niederlassung wird gefordert in den andern; jedoch ist namentlich in Glarus, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf die Steuerpflicht so stark an das im Lande befindliche Vermögen gefesselt, daß sich die Unterscheidung von Einwohnern und Niedergelassenen in dieser Beziehung nicht konsequent durchführen läßt.

So viel läßt sich jedoch allgemein sagen, daß die Staatsangehörigen, die Niedergelassenen und das im Lande befindliche Vermögen steuerpflichtig sind. Für die Niedergelassenen, die im

Kantone der Niederlassung und von ihrer Heimath in Anspruch genommen werden, entsteht eine doppelte Besteuerung. Der Bundesbeschluß vom 20. Juli 1855 hat nur die Vollziehung des Steuerbezuges, nicht auch die Frage der Steuerpflicht ins Auge gefaßt; was unsere Meinung betrifft, so verweisen wir in dieser Beziehung auf das im I. Buch Kap. 3 Gesagte.

Eine besondere Stellung nehmen hier die Korporationen ein. Als solche sind sie wie Privaten der Steuerpflicht unterworfen und man muß die Steuerfreiheit, welche zu gewissen Zwecken bestimmte Vermögenstheile genießen, nicht mit der Frage der subjektiven Steuerpflicht von Korporationen verwechseln. Namentlich heben, gegenüber frühern Bestimmungen, die katholischen Kantone die Verpflichtungen der Stifte und Klöster hervor. Uri, Schwyz, Nidwalden und Zug unterwerfen sie der allgemeinen Steuerpflicht, Schwyz namentlich auch bezüglich der Gemeinds- und Bezirkslasten für das in den Gemeinden und Bezirken gelegene Vermögen. Luzern verpflichtet sie als Ersatz für die Vermögenssteuer zu jährlichen Leistungen für das Erziehungswesen und zu kirchlichen Zwecken; Aargau unterwirft sie über die ordentlichen Vermögenssteuern hinaus noch jährlichen Beiträgen, ebenso Solothurn, das einzig für Korporationen oder das sog. Vermögen in todter Hand eine direkte Steuer bezieht.

2. Der Gegensatz, der theoretisch zwischen Vermögens- und Einkommensteuer besteht, ist praktisch in der Schweiz nirgends zur durchgängigen Grundlage eines Steuersystems genommen worden. Wenn man den Unterschied auch anerkannt hat, so geschieht es doch nie auf eine ausschließliche Weise, sondern man nimmt auf ihn nicht bei den Steuerobjekten, sondern bei dem Maßstabe der Besteurung Rücksicht. Noch viel weniger als jener Gegensatz ist die Einführung eines impôt unique, mit dem sich französische Staatsmänner am meisten befaßt haben, der Gegenstand praktischer Anwendung geworden.

Am weitesten bezeichnen den Umfang der Versteuerung, bez. der steuerbaren Objekte, die Ausdrücke: Vermögen, Einkommen und Erwerb in gleichzeitiger Anwendung. Sie finden sich zusammen in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Zug, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Thurgau und Neuenburg. Das Vermögen wird besonders hervorgehoben in den Kantonen Schwyz, Nidwalden, Glarus, Freiburg, Appenzell (beide Theile),

zelnen Kantonen in ihren verschiedenen Formen Angriffen unterworfen gewesen, indem man an einem Orte sie allgemein als unzuläßig erklären wollte, an andern Orten in den Handänderungsgebühren, im Ohmgeld, im Salzregal u. s. w. Aenderungen verlangte und einführte. Es ist einleuchtend, daß man im gleichen Verhältnisse, wie man hier rüttelte, auf die Erstellung eines andern Abgabensystems Rücksicht nehmen mußte. Freilich ist man noch nicht allenthalben zu dieser Ansicht gekommen und läßt deßhalb Abnormitäten, wie wachsende Defizits, ohne für die Deckung zu sorgen, Alterationen am Staatsvermögen durch fortwährende Kontrahirung von Schulden, oder durch Veräußerungen eintreten. Die besitzenden Klassen lassen sich so, bewußt oder unbewußt, bedeutende Vergehen gegen den Staatshaushalt zu Schulden kommen.

Wie wir übrigens unter III sehen werden, haben alle Kantone noch etwelchen Ertrag vom Staatsvermögen und unter irgend welchem Namen indirekte Auflagen derart, daß die Aufstellung eines rationellen Steuersystems meist nur subsidiär eintritt für die Fälle, wo jene nicht mehr ausreichen. Es giebt wenige Kantone, welche ihr Finanzwesen in direkten wie indirekten Steuern und Abgaben einer durchgreifenden Berücksichtigung unterworfen haben.

Viele, namentlich die sog. neuen, Kantone haben es gethan, andere fühlen die Nothwendigkeit nach einer prinzipiellen Aenderung und noch andere wird das Gefühl später befallen; das Nachstehende soll ein Bild geben von dem, was bis jetzt für den Staat durch das Kreisen der Gesellschaft geboren worden ist. Ich will hiebei die *subjektive Steuerpflicht*, die *Objekte der Besteuerung* und den *Maßstab* derselben unterscheiden.

1. Die Steuerpflicht ist aufgestellt für alle *Einwohner* in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Freiburg, Basel (Stadt und Landschaft), Schaffhausen, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Aargau und Thurgau; das Moment der *Niederlassung* wird gefordert in den andern; jedoch ist namentlich in Glarus, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf die Steuerpflicht so stark an das im Lande befindliche Vermögen gefesselt, daß sich die Unterscheidung von Einwohnern und Niedergelassenen in dieser Beziehung nicht konsequent durchführen läßt.

So viel läßt sich jedoch allgemein sagen, daß die Staatsangehörigen, die Niedergelassenen und das im Lande befindliche Vermögen steuerpflichtig sind. Für die Niedergelassenen, die im

Kantone der Niederlassung und von ihrer Heimath in Anspruch genommen werden, entsteht eine doppelte Besteuerung. Der Bundesbeschluß vom 20. Juli 1855 hat nur die Vollziehung des Steuerbezuges, nicht auch die Frage der Steuerpflicht ins Auge gefaßt; was unsere Meinung betrifft, so verweisen wir in dieser Beziehung auf das im I. Buch Kap. 3 Gesagte.

Eine besondere Stellung nehmen hier die Korporationen ein. Als solche sind sie wie Privaten der Steuerpflicht unterworfen und man muß die Steuerfreiheit, welche zu gewissen Zwecken bestimmte Vermögenstheile genießen, nicht mit der Frage der subjektiven Steuerpflicht von Korporationen verwechseln. Namentlich heben, gegenüber frühern Bestimmungen, die katholischen Kantone die Verpflichtungen der Stifte und Klöster hervor. Uri, Schwyz, Nidwalden und Zug unterwerfen sie der allgemeinen Steuerpflicht, Schwyz namentlich auch bezüglich der Gemeinds- und Bezirkslasten für das in den Gemeinden und Bezirken gelegene Vermögen. Luzern verpflichtet sie als Ersatz für die Vermögenssteuer zu jährlichen Leistungen für das Erziehungswesen und zu kirchlichen Zwecken; Aargau unterwirft sie über die ordentlichen Vermögenssteuern hinaus noch jährlichen Beiträgen, ebenso Solothurn, das einzig für Korporationen oder das sog. Vermögen in todter Hand eine direkte Steuer bezieht.

2. Der Gegensatz, der theoretisch zwischen Vermögens- und Einkommensteuer besteht, ist praktisch in der Schweiz nirgends zur durchgängigen Grundlage eines Steuersystems genommen worden. Wenn man den Unterschied auch anerkannt hat, so geschieht es doch nie auf eine ausschließliche Weise, sondern man nimmt auf ihn nicht bei den Steuerobjekten, sondern bei dem Maßstabe der Besteurung Rücksicht. Noch viel weniger als jener Gegensatz ist die Einführung eines impôt unique, mit dem sich französische Staatsmänner am meisten befaßt haben, der Gegenstand praktischer Anwendung geworden.

Am weitesten bezeichnen den Umfang der Versteuerung, bez. der steuerbaren Objekte, die Ausdrücke: Vermögen, Einkommen und Erwerb in gleichzeitiger Anwendung. Sie finden sich zusammen in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Zug, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Thurgau und Neuenburg. Das Vermögen wird besonders hervorgehoben in den Kantonen Schwyz, Nidwalden, Glarus, Freiburg, Appenzell (beide Theile),

das Einkommen in Basel-Stadt. Der indirekten Abgaben in Verbindung mit den direkten Steuern und als Gegenstand einer zu berücksichtigenden Ausgleichung erwähnen Uri, Zug, Aargau, Schaffhausen und Thurgau. Die Liegenschaften von nicht im Lande angesessenen Eigenthümern werden ausdrücklich in den Kreis der steuerbaren Objekte gezogen in den Kantonen Glarus, Basel-Landschaft und Schaffhausen, obschon in den übrigen Kantonen, wo die Liegenschaften zu den Steuergegenständen gerechnet werden, keine dießfällige Ausnahme besteht. Das ungreifbare Objekt des Luxus ist in der letzten Verfassungsrevision von Aargau als steuerbar erklärt worden: eine eigenthümliche Umkehr in der Besteuerung der Vornehmen durch die andern Staatsbürger, während es diese der Gerechtigkeit angemessen halten, die Feudalgefälle aufzuheben oder abzulösen, die in frühern Zeiten eine herrschende Klasse auf die Beherrschten gelegt hatte. Liegt in dieser Aufhebung oder Ablösung allerdings Gerechtigkeit, indem in der Entrichtung das Moment der ungleichen Vertheilung der Staatslasten allzu grell hervortritt, so ist auch auf der andern Seite der Reiche zu besteuern, ohne daß man ihm eine Art Feudalabgabe auferlegt.

Ausnahmen wegen der Versteuerung statuiren in den Verfassungen Uri, Schwyz, Nidwalden, Glarus, Zug und Schaffhausen. Uri schreibt vor, es soll auf Kirchen- und Armengut billige Rücksicht genommen werden; Schwyz, Nidwalden und Zug erklären Kirchen- und Pfrundvermögen, Schul- und Armengut geradezu für frei; Glarus und Schaffhausen Kirchen-, Schul- und Armengut. Andere Kantone haben ähnliche Bestimmungen in die Gesetzgebung aufgenommen. Die Rechtmäßigkeit solcher Ausnahmen läßt sich nicht allgemein beurtheilen, indem sie von dem Grade abhängig gemacht werden muß, nach dem die Centralisation in den einzelnen Verwaltungszweigen durchgeführt ist. Je nachdem Ausgaben des Staates in diesen verschiedenen Verwaltungszweigen bestimmt werden, wird er die Armen-, Schul- und Kirchengüter der Gemeinden oder der Korporationen besteuern müssen, damit auch diese einen angemessenen Beitrag leisten. Wo aber diese Zweige mit allen Lasten den Gemeinden oder der Privatthätigkeit übertragen sind, ohne daß sich der Staat in irgend einer Weise bekümmert, da muß der Grundsatz der Steuerfreiheit ausgesprochen werden; er hängt da mit der Sicherung des Eigenthums zusammen.

3. Für den Maßstab der Besteuerung hat man sich bestrebt, den Grundsatz einer gewissen Gleichheit, die ich als die finanzielle bezeichnen möchte, aufzustellen — aufzustellen in den Verfassungen, obschon trotzdem die Frage immer offen steht: wie weit ist man in der Gesetzgebung und in der Durchführung dem konstitutionellen Grundsatze treu geblieben? Der Versuch zur Herstellung einer finanziellen Gleichheit ist auf verschiedene Weise gemacht worden. Mit Ausnahme von Uri, das den Grundsatz der Gleichheit für die Tragung der Staatslasten ausspricht, ist der Gedanke einer prinzipiellen Gleichheit mit mathematischer Genauigkeit nicht adoptirt worden, sondern man beschränkte sich auf ein annäherndes Verhältniß. Die möglichst gleichmäßige Verlegung fordern Zürich, Bern, Schwyz, Basel-Landschaft und Schaffhausen. Bern berücksichtigt überdieß bei seiner Reform des Finanz- und Armenwesens eine „billige Vertheilung der öffentlichen Lasten und eine Ausgleichung der dießartigen Interessen der verschiedenen Landesgegenden." Für den Jura wird deßhalb vorgeschrieben: „Die Grundsteuer im neuen Kantonstheile wird zu denjenigen Abgaben und Einkünften im alten Kantonstheile, wovon sie den Gegenwerth bilden, in das gehörige Verhältniß gesetzt."

Eine möglichst verhältnißmäßige Vertheilung nach dem Vermögen soll die Grundlage sein in den Kantonen Freiburg, Appenzell (beide Theile), Thurgau und Neuenburg. Aargau will, daß man in der Anlage nach billigem Maße unterscheide: Kapitalvermögen, Liegenschaften, gewerbliches oder berufliches Einkommen. Verschoben, aber nicht gelöst, wird die Frage da, wo man sie dem Gesetze zum Entscheide anheimstellt. Es geschieht dieß in Luzern und Basel-Stadt. Allein gerade in solchen Fragen giebt die Gesetzgebung kein Gewähr für Sicherheit, indem in der Stellvertretung des Landes gar zu gerne persönliche Motive in den Vordergrund treten können. Vorzugsweise muß diese Befürchtung in den beiden Kantonen Luzern und Basel eintreten, indem sie von Bestimmungen über den Census nicht frei sind. Wie leicht wäre es möglich, daß die zur Gesetzgebung bevorrechtete Klasse sich auch ein Vorrecht für die Besteuerung schaffen würde, z. B. durch die Einführung einer Kopf- statt einer Vermögens- oder Einkommenssteuer. Einen Mittelweg schlagen die Kantone Nidwalden und Glarus ein, der praktisch die gleichen Befürchtungen offen läßt,

wie die Gesetzgebungen von Basel und Luzern; sie verlangen die möglichst gleichmäßige Besteuerung nach Gesetz.

Als Bestrebungen zum gleichen Ziele: zu einer möglichst gleichmäßigen und gerechten Besteuerung zu gelangen, sind einzelne Bestimmungen in den Verfassungen von Schaffhausen, Aargau und Thurgau zu betrachten, indem in diesen Kantonen die Frage am gründlichsten einer Erörterung unterworfen war. Schaffhausen und Aargau verlangen nämlich eine erhöhte Schenkungs- und Erbschaftssteuer, indem hiedurch zunächst gegenüber der Vermögenslosigkeit das Vermögen erreicht wird. Der Zweck muß gebilligt werden gegenüber der sonst allgemeinen Vermögenssteuer; es ist aber eine doppelte Besteuerung des gleichen Vermögens zu befürchten. Schaffhausen und Thurgau postuliren die Herabsetzung der Handänderungsgebühren bei Käufen, gewiß mit Recht, indem gerade die kleinen Grundstücke der ärmern Klasse den meisten Handänderungen unterworfen sind. Im Aargau darf der Reinertrag auf dem Salzregal die Hälfte des Rohertrages nicht übersteigen. Der dem Salzregal aufliegende Charakter einer Personensteuer wird dadurch gebrochen. Thurgau endlich sucht zu einer allgemeinen Ermäßigung der indirekten Steuern zu gelangen; es befolgt sehr richtige Regeln der Finanzpolitik, wenn es dieß nicht unbedingt, sondern allmälig erreichen will, soweit es die Bedürfnisse und Interessen des Staatshaushaltes gestatten. Eine plötzliche Aenderung eines Finanzsystems gegen ein anderes würde zu nachtheilige Folgen für die volkswirthschaftlichen Verkehrsverhältnisse eines Staates haben.

III. Indem wir nun auf den Bestand der Staatsgüter, die laufenden Einnahmen und Ausgaben übergehen, wie sie sich in der Wirklichkeit gestalten, abgesehen von allgemein rationellen und staatsrechtlichen Postulaten, so werden wir den gewöhnlichen Einnahmequellen folgen und einsweilen keinen Unterschied machen, ob der Berechtigte der Bund oder die Kantone seien [12]); das gleiche Verfahren wird bei den Ausgaben beobachtet werden.

---

[12]) Einen literarischen, für die Gegenwart etwas veralteten Versuch in dieser Beziehung haben wir in J. H. Hottinger: „Der Staatshaushalt der schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer einzelnen Republiken, 1847." Reichhaltiges, aber auch schon etwas älteres Material bietet Franscini in seiner schon oft erwähnten: „Neuen Statistik der Schweiz." Uebrigens wäre hier Stoff zu einer umfassenden Monographie in staatsrechtlicher und finanzieller

A. Die Einnahmen wollen wir mit Stahl in Domänen, Regalien, Gebühren und Steuern zerfallen lassen.

1. Statt des Ausdruckes Domänen, womit sich zu leicht ein engerer Begriff verbindet, wollen wir allgemein: Ertrag der Staatsgüter setzen. Dieselben bestehen in Liegenschaften (Staatsgebäude und Grundstücke, vorzüglich Waldungen), Kapitalien und Mobiliar im ausgedehntesten Sinne. Wir rechnen um so unbedenklicher das Letztere auch hinzu, weil es Bedürfnisse befriedigt und daher auch einen jährlichen Ertrag bietet. Das Staatsgut des Bundes speziell besteht in der Allmend von Thun, einer Liegenschaft in Belp, in Pulvermühlen, Zollgebäuden, der Zündkapselfabrik, in einem beträchtlichen Mobiliar und in Kapitalien. In der letzten Gestalt figuriren der so geheißene eidgenössische Kriegsfond, Betriebskapitalien einzelner Verwaltungszweige und die beiden Invalidenfonds. Aus dem einen derselben werden mit Zuschüssen aus der Staatskasse die eidgenössischen Pensionen bestritten; er ist nahezu eine halbe Million stark. Der andere, von einem Legat des sel. Baron von Grenus in Genf herrührend und über 1,200,000 Fr. stark, ist zu einer eigenen Invalidenkasse bestimmt. Als Kantone, welche Staatsvermögen besitzen, mit einem Betrag von über 125 Millionen und einem jährlichen Ertrag von nicht ganz 5 Millionen bezeichnet Franscini: Bern, Zürich, Aargau, Waadt, Luzern, St. Gallen, Genf, Solothurn, Thurgau, Basel-Landschaft, Freiburg, Basel-Stadt, Glarus, Uri, Graubünden, Tessin, Appenzell A. Rh., Zug und Appenzell I. Rh. Dabei ist das verschiedene Bestreben zwischen dem Bund und den Kantonen hervorzuheben; letztere haben sich bis auf die Waldungen ihrer Liegenschaften meist entäußert, während der Bund für das Pulver-, Post- und Münzregal und für den Zollbezug Erwerbungen macht; wir wollen voraussetzen, daß allenthalben der Ertrag nach volkswirthschaftlichen Grundsätzen der Grund der Handlungsweise gewesen sei; mit andern Worten, daß man nur Verwaltungszwecke im Auge hatte.

Hinsicht vorhanden. — Eine speziell die Finanzen des Bundes beleuchtende Darstellung ist niedergelegt in dem Berichte des gegenwärtigen Bundesrathes Stämpfli vom Dezember 1853, den er als Mitglied der vorberathenden Kommission des Nationalrathes zur Errichtung der eidg. Universität und des Polytechnikums abgefaßt hat. Er beleuchtet u. A. auch sehr klar die Entstehung des Staatsvermögens des Bundes. Neben vielen Berichten von vorübergehender Bedeutung ist der erwähnte dagegen von bleibendem Werthe.

2. Regalien nennt man die Gewerbszweige, deren Ausübung der Staat den Privaten entzogen und kraft seiner Hoheit sich ausschließlich beigelegt hat. Sie gehören nach Rau zur Urproduktion, zu Gewerbsarbeiten, zu Handels- und Dienstgeschäften.

Die Regalien der Urproduktion sind unbedeutend. Der Bergbau ist in Folge von Konzessionen des Staates der Privatindustrie überlassen und er hat mit Ausnahme der Eisengewinnung im solothurnischen und bernischen Jura noch nicht große Bedeutung. Aehnlich verhält es sich mit der Salzgewinnung; nur im Kanton Waadt werden die Steinsalzlager von Bex durch den Staat ausgebeutet; in allen andern Kantonen ertheilt der Staat Konzessionen zu Salzbohrversuchen und zur Ausbeutung auf eine bestimmte Anzahl Jahre; praktisch ist das Regal von Werth in den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau. Die Jagd ist Regal in den Kantonen Bern, Luzern, Schwyz, Zug, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt und Genf und sie kann gegen ertheilte Jagdpatente von den Privaten geübt werden; in andern Kantonen ist sie den Gemeinden überlassen oder wird als Ausfluß des Privateigenthums betrachtet. Aehnlich ist die Fischerei bald Regal des Staates (z. B. Bern, Solothurn, Waadt und Genf), bald steht sie den Gemeinden in ihrem Gebiete oder Privaten auf ihrem Eigenthume zu. In den beiden erstern Fällen geschieht die Ausübung durch Verpachtung. Im Ganzen genommen haben diese Regalien keinen großen Ertrag.

Die Regale des Gewerbsbetriebes sind die Münzprägung und die Pulverfabrikation. Beide stehen dem Bunde zu. Infolge des erstern hat der Bund die neuen Münzen prägen lassen und eine eigene Münzstätte erworben. Gewinn und Verlust auf der Fabrikation in dieser letztern gehen auf die Rechnung des Bundes. Von einem Ertrag zu Gunsten der Finanzen ist zur Zeit keine Rede; es werden noch lange nicht die Betriebs- und Verwaltungskosten gedeckt [13]). Das Pulverregal ist durch das Bundesgesetz vom 30. April 1849 geregelt. Die Fabrikation geschieht in Regie; der Verkauf darf nur gegen Patente, welche das Finanzdepartement ertheilt, betrieben werden. Die Fa-

---

[13]) S. über das Münzwesen: das Bundesgesetz vom 7. Mai 1850; die jeweiligen Prägungen mußten und müssen infolge besonderer Bundesbeschlüsse vorgenommen werden.

brikation ist wegen des Abbrennens von Pulvermühlen den gegenwärtigen Bedürfnissen nicht entsprechend. Der Ertrag nach der Staatsrechnung von 1854 war über Fr. 86,000, derjenige der Staatsrechnung von 1857 blos etwas über Fr. 54,000. Die Zündkapselfabrikation, welche ebenfalls auf Rechnung des Bundes betrieben wird, ist für die Finanzen von ganz untergeordnetem Belange von einigen hundert Franken. Es darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, daß sie aus militärischen und nicht aus finanziellen Gründen vom Bunde betrieben wird.

Als Handelsgeschäft tritt neben dem eben erwähnten Pulververkauf das Salzregal auf. Es steht den Kantonen zu und wird in der Wirklichkeit auch von allen ausgeübt. Der Ertrag wird auf 3½ Millionen angeschlagen. Der Preis differirt in den verschiedenen Kantonen von 7—16 Rappen. Nach Hottinger differirte das Verhältniß des Ertrages des Salzregals zu demjenigen der Einnahmen in Abstufungen wie folgt: in Wallis, Glarus, Zug und Tessin ungefähr ⅓, in Luzern, Freiburg und Neuenburg ¼, in Bern und Aargau ⅙, in Solothurn, Außerrhoden und St. Gallen 1/7, in Waadt ⅛, in Zürich 1/10, in Genf 1/12, in Basel 1/16. Früher war der Tabakshandel im Kanton Wallis ein Regal; seit dem neuen Finanzgesetze von 1851 ist er nur noch, wie der Verkauf von geistigen Getränken, an eine Abgabe gebunden.

Zu der letzten Klasse der Regalien, zu den Dienstgeschäften, gehören das Post- und Telegraphenregal und die Lotterien; letztere bestehen nur in den Kantonen Uri, Schwyz und Zug und der Ertrag ist für den Staat so gering, daß man sie, abgesehen von deren moralischen Verwerflichkeit, auch vom finanziellen Standpunkte aus fallen lassen könnte. Das Postregal und das Telegraphenwesen stehen dem Bunde zu. Die Uebernahme des erstern hat auf 1. Januar 1849 stattgefunden, nachdem früher die Kantone auf höchst verschiedene Weise mit demselben gewirthschaftet hatten. Nach Art. 2 des Bundesgesetzes vom 2. Juni 1849 besteht dasselbe in dem ausschließlichen Rechte: des Transportes von verschlossenen Briefen, des Transportes von andern verschlossenen Gegenständen aller Art (Pakete, Gelder u. s. w.), wenn sie nicht über 10 Pfund schwer sind, des regelmäßigen periodischen Transportes von Personen, der Beförderung von Personen durch Extraposten. Für die bei der Ausübung des Rechtes anzuwendenden Tarife stellte schon die Bundesverfassung in Art. 33 Ziff. 2 auf, daß sie im gan-

zen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen möglichst billigen Grundsätzen bestimmt sein sollen. Nach Art. 4 des erwähnten Bundesgesetzes kann die Ausübung auf dem Wege der Konzession durch Andere als den Bund stattfinden. „Für die regelmäßige periodische Beförderung von Personen und deren Gepäck auf Eisenbahnen, Schiffen oder Fuhrwerken, für Beförderung von Personen durch Extraposten, sowie für den Transport von Briefen, Paketen, Geldern und Personen durch Boten kann der Bundesrath auf bestimmte Zeit, gegen Entrichtung einer Gebühr besondere Konzessionen ertheilen." Die Anwendung dieser Bestimmung hat auf ausgedehnte Weise durch das Bundesgesetz über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft stattgefunden [14]), der gegen Genehmigung durch den Bund der Privatindustrie überlassen ist. Für die Eidgenossenschaft hat das Postregal bis dahin nur insofern einen Ertrag abgeworfen, als der Vorschuß für die Uebernahme des Postmaterials an die eidg. Staatskasse zurückgezahlt werden kann. Für die Kantone hat jedoch die Abtretung des Postregals nur gegen Entschädigung stattgefunden. Die Bundesverfassung bestimmt deßhalb: „Die Kantone erhalten jährlich die Durchschnittssumme des reinen Ertrages, den sie in den drei Jahren 1844, 1845 und 1846 vom Postwesen auf ihrem Kantonalgebiete bezogen haben. Wenn jedoch der reine Ertrag, welchen der Bund vom Postwesen bezieht, für Bestreitung dieser Entschädigung nicht hinreicht, so wird den Kantonen das Mangelnde nach Verhältniß der festgesetzten Durchschnittssummen in Abzug gebracht." Nach diesen und den übrigen einschlägigen Bestimmungen sind nach dem Bundesbeschluß vom 24. Juli 1852 und nach bundesgerichtlichen Sprüchen festgesetzt wie folgt:

---

[14]) Die Genehmigung der von den Kantonen ertheilten Konzessionen ist allgemein an die finanzielle Bedingung geknüpft, daß der Bundesrath berechtigt ist, für den regelmäßigen periodischen Personentransport, je nach dem Ertrage der Bahn und dem finanziellen Einflusse des Unternehmens auf den Postertrag, eine jährliche Konzessionsgebühr, die den Betrag von Fr. 500 für jede im Betriebe befindliche Wegstrecke von einer Stunde nicht übersteigen soll, zu erheben. Der Bundesrath wird jedoch von diesem Rechte so lange „keinen Gebrauch machen, als die Bahnunternehmung nicht mehr als 4 Proz. nach erfolgtem Abzuge der auf Abschreibungsrechnung getragenen oder einem Reservefond einverleibten Summen abwirft." — Bis jetzt ist von einem Ertrag dieser Berechtigung keine Rede gewesen.

	Fr.	Cts.
Zürich	232,138.	46
Bern	249,252.	48
Luzern	57,958.	16
Uri	29,771.	10
Schwyz	2,857.	14
Unterwalden ob dem Wald	342.	86
Unterwalden nid dem Wald	228.	57
Glarus	10,329.	83
Zug	3,285.	71
Freiburg	20,320.	52
Solothurn	10,490.	93
Basel=Stadt	119,065.	25
Basel=Landschaft	16,758.	61
Schaffhausen	3,181.	82
Appenzell A. Rh.	14,285.	71
Appenzell J. Rh.	342.	86
St. Gallen	89,084.	76
Graubünden	33,549.	19
Aargau	146,694.	43
Thurgau	25,454.	55
Tessin	14,908.	96
Waadt	207,812.	91
Wallis	26,488.	07
Neuenburg	74,676.	33
Genf	97,281.	71
Im Ganzen:	1,486,560.	92

Das Telegraphenwesen wurde durch das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 in die Schweiz eingeführt. Die Erstellung der Linien und die Verwaltung steht dem Bunde zu, die Benutzung jeder Behörde und jeder Privatperson gegen Entrichtung von Taxen. Mit der Anwendung von volkswirthschaftlichen Verwaltungsgrundsätzen kann das Regal zu einer finanziellen Erwerbsquelle werden; bis dahin war dasselbe es nicht.

Dem Grundsatze nach sind auch die für die Ausübung verschiedener Gewerbe zu entrichtenden Konzessionsgebühren und Patenttaxen hier zu erwähnen; die Erhebung geschieht jedoch aus rein fiskalischen oder polizeilichen Rücksichten, der Ertrag ist unbedeutend.

3. In die Klasse der Gebühren, d. i. Entschädigung für die Benutzung eines Staatsinstitutes oder für die Dienstverrichtung eines Beamten will ich auch die Bußen rechnen, die wegen Uebertretung von Gesetzen oder Reglementen den Bürgern auferlegt werden. Zu den ersten gehören die Kanzleigebühren und Gerichtssporteln; die Verrechnung geschieht verschieden, entweder auf Rechnung des Staates, wogegen die Beamten fix besoldet sind, oder diese nehmen sie in Anspruch für ihre Dienstleistungen als ihre Bezahlung. Für die Bürger ist in beiden Fällen eine Abgabe vorhanden; für den Staat aber nur im ersten eine Einnahme; diese Verrechnungsweise verdient übrigens mehr Beifall, indem bei den mehr oder weniger fiskalischen Tendenzen auf der einen Seite und den Behauptungen auf der andern, es solle hier kein Reingewinn erzielt werden, der Staat das richtige Maß einhalten kann. Der Gesammtertrag der Gebühren und Bußen kann auf etwas zu einer halben Million veranschlagt werden. Trotz des Namens Gebühr habe ich die Handänderungs-, Erbschafts- und Stempelgebühren nicht in diesen Kreis gezogen. Sie gehören zu den

4. Steuern, die ich als Beiträge der Bürger zur Tragung der Staatslasten und mit Rücksicht auf dieselben erhoben, bezeichne. Sie erscheinen als direkte oder indirekte. Den Unterscheidungsgrund giebt die Weise der Erhebung: ob sie geradezu als Steuer oder bei Anlaß einer vom Bürger vorgenommenen Handlung geschieht. Zu den ersten gehören: die Grundsteuer, die Vermögenssteuer, die Einkommenssteuer, die Militärersatz-, die Luxus- und Hundesteuer; zu den andern die Handänderungsgebühren, die Verbrauchsteuer in ihrer verschiedenen Gestalt als Ohmgeld, Wirthschaftssteuer, Octroi (in Genf) und die Stempelabgaben. Eine Grundsteuer wird erhoben: in den Kantonen Bern (Jura), Waadt, Neuenburg und Genf; sie erträgt im Ganzen an 1½ Millionen, eine Vermögenssteuer, theilweise als Erwerbs- und Einkommenssteuer in den Kantonen: Zürich, Bern, Glarus, Baselstadt, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Neuenburg und in der taxe des gardes auch Genf; ihr Ertrag übersteigt 3 Millionen; Handänderungsgebühren, theilweise als Schenkungs- und Erbabgabe in den Kantonen Bern, Solothurn, Basel-Stadt und Landschaft, Schaffhausen, Thurgau und Waadt von ½—8 % des Erwerbspreises und mit einem Ertrag von über 2 Millionen; eine analoge, aber nicht nur die Handänderungeu, sondern fast alle Akte des Civilrechtes umfassende Steuer ist in Genf und im bernerischen Jura das droit d'enregistrement, das in Genf nahezu den dritten

Theil der ganzen Staatseinkünfte ausmacht. Verbrauchssteuern, sei es als Wirthschaftsabgabe, sei es als eigentliche Konsumsteuer, sei es als Ohmgeld, erheben: Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Landschaft, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau und Waadt, zusammen über 2 Millionen. Der Stempel ist eingeführt in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Basel-Stadt, St. Gallen, Thurgau, Tessin, Waadt und Genf; sein Ertrag kann auf ½ Million veranschlagt werden.

Den Charakter von Steuern, sowohl nach Anlage als nach der Art der Erhebung tragen die Zölle. Sie werden von der Eidgenossenschaft als Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangszölle erhoben und sind an die Stelle der kantonalen Zölle, Brücken- und Weggelder getreten. Die Zollpflichtigkeit ist eine allgemeine auf allen ein-, aus- und durchgeführten Gegenständen; die Befreiungen müssen als besondere Ausnahmen aufgeführt werden. Das Zollgesetz datirt vom 30. Juni 1849, der Tarif vom 27. August 1851. Der Bruttoertrag derselben ist nach der letzten Rechnung nahezu 6½ Millionen; der Reinertrag Fr. 5,693,633. 99 C. Hievon beziehen die Kantone nach den von der Bundesversammlung genehmigten Verträgen Fr. 2,450,814. 36 C. Der Ueberschuß fällt in die Bundeskasse. Die Zölle bilden die Haupteinnahme, die finanzielle Grundlage des Bundes. Die Vertheilung auf die einzelnen Kantone geschieht nach folgender Tabelle:

	Fr. C.		Fr. C.
Zürich	135,212. 59.	Appenzell A. Rh.	23,985. 79.
Bern	275,000. —	Appenzell J. Rh.	5,719. 69.
Luzern	72,705. 32.	St. Gallen	166,722. 20.
Uri	77,142. 85.	Graubünden	300,000. —
Schwyz	23,734. 72.	Aargau	152,857. 14.
Obwalden	7,220. 53.	Thurgau	64,285. 71.
Nidwalden	5,957. 33.	Tessin	284,200. —
Glarus	17,135. 71.	Waadt	220,187. 20.
Zug	8,946. 21.	Wallis	101,402. —
Freiburg	53,598. 20.	Neuenburg	34,224. 71.
Solothurn	45,714. 29.	Genf	43,458. —
Basel-Stadt	148,571. 43.	Hauensteinzölle	37,118. 45.
Basel-Landschaft	64,857. 14.	Linthzölle	15,142. 86.
Schaffhausen	65,714. 29.		

Dabei muß der Art. 27 der Bundesverfassung im Gedächtniß behalten werden: „Wenn Zölle, Weg- und Brückengelder für Tilgung eines Baukapitals oder eines Theiles desselben bewilligt worden sind, so hört der Bezug derselben oder die Entschädigung auf, sobald das Kapital oder der betreffende Theil nebst Zinsen gedeckt ist.“

B. Bei der Beurtheilung der Ausgaben muß an die oben gemachte Bemerkung erinnert werden, daß sichere Anhaltspunkte so lange fehlen, als die Ausscheidung der centralisirten Verwaltungszweige von denen, welche durch die Bezirke oder die Gemeinden besorgt werden, mit beidseitigen Angaben der Verwendung nicht gemacht ist. Wie gesagt, fehlen in dieser Beziehung die unerläßlichen sichern Daten. Die Centralisation ist einzig durchgeführt für das Justizwesen mit den Strafanstalten und erfordert den zehnten Theil der Einkünfte. Etwas mehr als den zehnten Theil erfordert die Staatsverwaltung, die Bezugskosten der Staatseinnahmen mit annähernd 9% sämmtlicher Einnahmen nicht inbegriffen. Mit der Centralisation der Verwaltungszweige würden die Kosten auch steigen. Für Wasser-, Brücken- und Straßenbauten werden zwei Zehntheile, für das Militär ebensoviel, für die Erziehung ein Achttheil, für den Kultus ein Zwölftheil, für die Polizei, Armen- und Sanitätswesen ebensoviel verwendet; — in allen diesen Gebieten ist überdieß entweder die individuelle Anstrengung oder der Beitrag von Gemeinden in Anspruch genommen. Für die Verzinsung der Staatsschuld war bis in die letzte Zeit etwas zu einer halben Million Franken erforderlich.

C. Die Staatsschulden waren bis in die letzten Zeiten unbedeutend zu nennen. Den Bund mit Fr. 11,481,701 inbegriffen, betrugen sie in den Kantonen Tessin, Basel-Stadt, Uri, Graubünden, Neuenburg, Schaffhausen, Glarus, Wallis und Solothurn an 25 Millionen, von denen der fünfte Theil auf den Tessin kommt. Sie wurden sämmtlich auf dem Wege des gewöhnlichen Anleihens kontrahirt und zwar mit Ausnahme der Kantone Neuenburg und Basel-Stadt, wo militärische Operationen und Okkupationen die Veranlassung waren, meist für Brücken- und Straßenbauten; besonderes Lob verdient in dieser Beziehung Graubünden. Ohne besondere Verwaltungen zu kreiren, wurde und wird an die allmälige Abtragung gedacht. — Einzig Genf hat den Weg der Staatsschulden durch Rentenzahlung betreten. Eine Aenderung in den Summen, nicht aber in der Weise der Anleihen, Verzinsung und Abtragung hat die Anlage der Eisenbahnen veranlaßt, indem sich einige Kantone bei verschiedenen Ge-

sellschaften: so Bern, Luzern, St. Gallen und Basel-Landschaft mit Aktien betheiligten. Zur Würdigung der dießfalls abgeschlossenen Verträge bedarf es mehr privatrechtlicher als staatsrechtlicher Kenntnisse und wir können daher die Betrachtung über die Staatsschulden, ohne Weiteres beizufügen, schließen.

D. In der Geschichte über die französischen Verfassungen [15]) ist mit besonderer Rücksicht die Verwaltung unter Hervorhebung der Kontrole, Kasse und Rechnungsführung behandelt worden. Wir mußten es thun, weil die weitgehende Centralisation und die alljährlich erforderlichen 1500 Millionen selbst dem klaren Rechnungsverstand schwer zu bemeistern sind. In dem Haushalt und dem Rechnungswesen unserer Republiken mit den verhältnißmäßig bescheidenen Ansätzen weiß sich der hausbackene Verstand zurecht zu finden, besonders da der Bund und die Mehrzahl der Kantone ein genaues Rechnungswesen, meist in doppelter Beziehung für die Verwaltung und die Kasse eingeführt haben. Eine Kontrolirung der Einnahmen, damit sie gehörig in den Staatsschatz fließen und strenge Anforderungen für die Produktion von rechtsgültigen Belegen (Zahlungsbefehle und Quittungen) geben die nöthigen Garantieen. In gesetzgeberischer Beziehung ist durch die Bewilligung der Steuern, durch die Aufstellung eines Büdgets und die Ablage von Rechnungen gesorgt. Die weitern Garantien, wie Oeffentlichkeit des Staatshaushaltes und die Verantwortlichkeit der Beamten sind im letzten Kapitel zu besprechen.

IV. Zur Erläuterung und Ergänzung von bisher Gesagtem sowohl als zur Belehrung will ich noch die Gesetzgebung einzelner Kantone, welche sich die Besteuerung des Vermögens oder des Einkommens prinzipiell vorgesetzt haben, besprechen.

1. Bern hat durch die Abschaffung von Zehnten und Bodenzinsen einen Ausfall in der Staatskasse erhalten; es suchte denselben durch ein anderes System zu decken; das Gesetz vom 24. April 1847 ist in Ausführung des Art. 86 der Staatsverfassung ein Versuch hiefür; es unterscheidet die Auflagen vom Grundeigenthum, von den Kapitalien und vom Einkommen. Das Grundeigenthum wird nach seinem Kapitalwerthe versteuert; dieser wird durch amtliche Schatzungen ausgemittelt. Ausgenommen sind die öffentlichen Gebäude (Amtsgebäude des Staates, die Kirchen, die Pfarr- und Schul-

[15]) Pag. 592 ff.

häuser, die Kranken- und Armenspitäler), die öffentlichen Sachen, wie Straßen und Flüsse und die Grundstücke, welche zu keiner Art von Kultur tauglich sind. Für die Anlage der Steuer auf den Kapitalwerth des Grundeigenthums wird der Maßstab von tausend Franken zu Grunde gelegt und der zu erhebende Steuerbetrag nach Zehntelfranken bestimmt. Der Große Rath bestimmt die Anlage alljährlich bei der Berathung des Büdgets. Von den Kapitalien sind als solche nur die auf versteuerbarem Grundeigenthum versicherten verzinslichen Kapitale, welche in dem Bereiche des Gesetzes angesessen sind, versteuerbar, unter der gleichen Bedingung die auf versteuerbares Grundeigenthum versicherten lebenslänglichen Renten in Geld, wie Schleißzinse u. dgl. Für die Anlage der Steuer auf die Kapitale wird der fünfundzwanzigfache Betrag des jährlichen Zinses oder der jährlichen Steuer zu Grunde gelegt und von jedem Tausend Franken der herauskommenden Summe der nämliche Steuerbetrag bezahlt, welcher jeweilen von dem Grundeigenthum erhoben wird. Zur Besteuerung des Einkommens wird herbeigezogen jedes reine von einem wissenschaftlichen oder künstlerischen Berufe, einem Handwerke, einer Fabrikation oder einem Handel, einer öffentlichen oder Privatanstellung, einer Leibrente, welche nicht bereits beim Kapital besteuert ist und von außer dem Kanton angelegten Kapitalien. Das reine Einkommen kommt heraus, wenn von dem rohen Einkommen die Gewinnungsauslagen und überdieß dasjenige abgezogen wird, was der Erwerber zu seinem und seiner Familie Unterhalt davon verzehren muß. In Abzug kommen auch vier vom Hundert des unbeweglichen Betriebskapitales, welches beim Grundeigenthum versteuert wird. Für die Anlage der Steuer auf das reine Einkommen wird der Maßstab von einhundert Franken zu Grunde gelegt und der zu erhebende Steuerbetrag nach Viertelsfranken bestimmt. Von jedem hundert Franken reinen Einkommens werden so viel Viertelsfranken erhoben, als der Große Rath jeweilen Zehntelsfranken auf das Tausend des Grundeigenthumskapitals veranlagt hat.

2. Basel-Stadt versuchte durch mehrere Gesetze sein Steuerwesen auf eine ebenso rationelle als praktische Weise festzustellen. Das Gesetz über die Handänderungs- und Erbsgebühr vom 3. April 1839 bestimmt für jene bei Liegenschaften eine Abgabe von 2 Prozent des Kaufpreises und für diese eine solche von 1—8 Prozent je nach dem Verwandtschaftsgrade der Erben. Das Gesetz über die Stempelgebühr vom 7. Mai 1839 unterscheidet einen Dimensions- und

einen Werthstempel, das vom 8. Oktober 1839 behandelt den Bezug von Ohmgeld, das vom 6. Januar 1840 den Eingangszoll von ausländischem Wein und Bier; das Gesetz vom 6. April 1840 normirt die allgemeine Einkommens- und Erwerbssteuer. Als steuerbares Einkommen oder Erwerb ist bezeichnet der Gesammtbetrag jeder Gattung von Gewinn oder Verdienst, es möge solcher erworben werden durch Handelsgeschäfte, Unternehmungen, Gewerbe, Handwerke oder Beruf irgend einer Art oder durch Erlös von landwirthschaftlichen Erzeugnissen oder durch Zinse und Gewinn ab Kapitalien oder Liegenschaften, wobei kein Unterschied zu machen, ob diese Kapitalien oder Liegenschaften im Kanton gelegen seien oder nicht, oder endlich durch Besoldungen, Pensionen oder Emolumente, gleichviel, ob sie von Behörden oder sonstigen Anstalten oder von Partikularen herrühren. Die Anlage geschieht „von jedem hundert Franken reinen Einkommens oder Erwerbes einen Franken; übersteigt das Einkommen oder der Erwerb die Summe von 3000 Franken, so ist von dem Mehrbetrag von jedem hundert Franken 2 Franken und wenn dasselbe 6000 Franken übersteigt, von dem Mehrbetrag von jedem hundert Franken 3 Franken zu bezahlen. Steuerpflichtige, welche 400 Franken oder weniger eingenommen oder erworben haben, zahlen eine fixe Steuer von 2 Franken, diejenigen, deren Einkommen oder Erwerb zwischen 400 und 600 Franken beträgt, eine solche von 3 Franken und diejenigen, deren Einkommen oder Erwerb zwischen 600 und 800 Franken beträgt, eine fixe Steuer von 4 Franken." Die Deklaration geschieht durch den Steuerpflichtigen selbst auf Wissen und Gewissen unter Androhung des fünffachen Betrages bei unrichtiger Angabe.

3. St. Gallen ist einer derjenigen Kantone, welcher wie in politischen, so auch in finanziellen Fragen wegen der Grundsätzlichkeit und Richtigkeit, die sich in der Gesetzgebung aussprechen, — von der Gesetzlimacherei wollen wir jetzt absehen — die vollste Aufmerksamkeit verdient. Im Gesetz vom 24. Februar 1832 wurde das ganze Steuerwesen des Kantons zu überblicken versucht. Zur Deckung der Bedürfnisse des Staates über die andern angegebenen Einkünfte hinaus werden die Bürger und Einwohner des Kantons durch die allgemeine Vermögens- und Einkommenssteuer in Mitleidenschaft gezogen. In subjektiver Beziehung beginnt die Steuerpflicht jedes Bürgers oder Einwohners im Kanton ohne Unterschied der Stellung im bürgerlichen Leben von da an, wo er in den Besitz von steuer-

baren Vermögensgegenständen gelangt oder wo er eine Berufsthätigkeit ausübt oder ausüben läßt, die ihm persönlich ein Einkommen schafft. Das Objektive wird besprochen in den beiden Sätzen: „Der Besitz von Gegenständen, die einen Ertrag oder Genuß verschaffen, ebenso die Berufsthätigkeit, die dem, der sie ausübt, ein Einkommen gewährt, sind steuerpflichtig. Das was der Bürger demnach als Vermögen besitzt oder als jährliches Einkommen erwirbt, ist als Grundlage der Besteuerung zu betrachten." Von Vermögensgegenständen werden demgemäß als steuerpflichtig bezeichnet: alles Besitzthum der Gemeinden, Korporationen, Familien und milden Stiftungen, sowie der Privaten nach Abzug der darauf haftenden Schulden und Lasten und mit Ausnahme desjenigen liegenden Besitzthumes, das außer dem Kanton versteuert wird, — alle im Kanton befindlichen Gebäude und Liegenschaften auswärtiger Eigenthümer, nach dem wahren Werth und ohne Abzug der Hypothekarschulden. Die letztere Bestimmung hat als bundesverfassungswidrig angefochten werden wollen; der Bundesrath hat die Beschwerde unbegründet gefunden, weil der St. Gallische Bürger, der außer dem Kanton wohnt, ebenfalls kein Abzugsrecht wegen der Schulden auf seinem im Kanton gelegenen Eigenthum beanspruchen kann. Steuerpflichtiges Einkommen ist dasjenige, das nicht bei der Vermögenssteuer als Grund- oder Geldbesitz betroffen wurde und Ergebniß einer Berufsthätigkeit ist, als: der Ertrag von besoldeten Beamtungen und Anstellungen, jedes wissenschaftlichen freien Berufs, der Künste, Industrie, Handlung und Gewerbe. Das Einkommen wird in acht Klassen von 30 kr. bis 22 fl. versteuert. „Diese Einkommenssteuer wird immer in genauem Verhältniß zur Vermögenssteuer bezogen. Wenn z. B. nur 30 kr. vom Tausend Gulden Vermögen bezogen wird, so wird von der festgesetzten Einkommenssteuer in jeder Klasse nur die Hälfte des Ansatzes bezahlt; wenn dagegen das Doppelte der Vermögenssteuer, 2 fl. vom Tausend bezogen wird, so wird auch das Doppelte der Einkommenssteuer in jeder Klasse bezahlt." Wie in Basel gilt auch hier das System der Selbsttaxation mit der gleichen Strafandrohung, jedoch mit dem Beisatz, daß die nachbezogenen Strafsteuern in der betreffenden Gemeinde zu kapitalisiren sind.

4. Waadt hat seine Einkünfte durch besondere Gesetze bestimmt; solche sind erlassen über die Handänderungsgebühr, die Militärersatzsteuer, die Stempelabgabe, die Getränks- und Verbrauchssteuer. Die Grundsteuer wird alljährlich bei der Berathung des

Büdgets für das kommende Jahr festgesetzt und bei diesem Anlaße einige andere Abgaben bestimmt, worüber keine besondern Gesetze bestehen. Bei einer Gesammteinnahme von nahezu 2½ Mill. Franken weist die Staatsrechnung von 1854 als besonders wichtige Quellen auf: die Grundsteuer mit Fr. 592,494. 94, die Handänderungsgebühr mit Fr. 547,258. 33, die Entschädigungen von Posten und Zöllen mit Fr. 229,000, den Salzverkauf mit Fr. 253,831. 90. Besonders erträglich sind die Stempelabgabe und die Weinverkaufssteuer.

5. Wallis hat sein Finanzwesen durch das Gesetz vom 6. Dezember 1850 auf neue Grundlagen gebaut [16]). Neben dem Ertrag des Staatsgutes, den Entschädigungen der Eidgenossenschaft für Zölle und Posten, dem Salz- und andern Regalien, der Verbrauchsteuer auf Wein und andern geistigen Getränken, einigen fiskalischen Abgaben für Patente und Konzessionen ꝛc. wird der Kapital- und Einkommenssteuer eine längere Beachtung gewidmet. Als steuerbar werden bezeichnet: die Liegenschaften, die Gebäude nur für den dritten Theil ihres Werthes, die im In- und Auslande angelegten Gülten, alle Renten, Pensionen, Besoldungen und Gehalte, der Reinertrag bei der Ausübung einer Kunst oder eines Berufes und der Reinertrag auf einer Handels- oder Gewerbsunternehmung; überdieß das Gewerbskapital wie jedes andere. Die Liegenschaften werden nach ihrem wahren Werthe und ihrem Ertrage geschätzt; das Mittel dieser beiden Schatzungen bildet den Steuerwerth. Das Kapital einer Rente, einer Pension, einer Besoldung oder eines Gehaltes ist dem zwanzigfachen Werthe des Reinertrages gleich geachtet. Der Steuerpflichtige kann, wenn der Gläubiger im Kanton wohnt, seine verzinslichen Schulden abziehen. Die Anlage geschieht auf ein vom Tausend des Vermögens oder billiger, wenn der Ertrag größer als die Bedürfnisse des Staates ist. Bei Verheimlichungen ist die Nachzahlung der Steuer und eine Strafe vom fünffachen Werthe des verheimlichten Betrages angedroht.

6. Das Steuergesetz von Neuenburg wurde den 18. Dezem-

---

[16]) Erwähnenswerth sind die Erwägungen:
„Considérant que la Confédération, en opérant le rachat des péages cantonaux au moyen de 70,000 Fr, laisse un découvert annuel, dans l'administration financière du Canton, d'environ 45,000 Fr. sur la moyenne du revenu des cinq dernières années; — considérant que la loi fédérale sur l'organisation militaire impose au Valais de nouvelles charges."

ber 1850 in seiner jetzigen Fassung verändert[17]). Nach demselben wird die Vermögenssteuer bezogen: von jeder im Kanton domizilirenden Person, von den Gemeinden, Bürgerschaften, Familienkassen und andern moralischen Personen von allem Vermögen, das sie besitzen, von jeder Person, die ein im Kanton angelegtes und durch einen Repräsentanten verwaltetes Vermögen besitzt von diesem Vermögen, von jeder Person, die eine Liegenschaft im Kantone besitzt, nach dem Werthe dieser Liegenschaft, von jeder Person, welche eine Nutznießung hat, von dem Werth der Kapitale und Liegenschaften, welche in der Nutznießung liegen. Das Vermögen wird für bewegliches und unbewegliches Eigenthum festgesetzt, indem man sie nach dem Kaufwerthe schätzt, für Waaren, Geld, Staatspapiere, Aktien, Gülten und andere Titel in gewissenhafter Schätzung nach dem wahren Werthe zur Zeit der Erklärung. Der Einkommenssteuer ist unterworfen jede im Kantone wohnende, zwanzig Jahr alte Person, jede Gemeinde, Bürgerschaft, Korporation; der Erwerbssteuer jede im Kanton wohnende Person, ohne Rücksicht auf das Alter, jede Gemeinde, Bürgerschaft 2c. Diese Steuer wird bezogen: auf dem Reinertrage jedes Gewerbes oder Handels nach Abzug von 4 % Zinsen von den Kapitalien, welche der Vermögenssteuer unterworfen sind, auf jedem Unternehmen, Kunst oder Handwerk, auf jedem andern Beruf, — auf dem Reinertrag der Liegenschaften, die von der Vermögenssteuer nicht betroffen sind, — auf jeder lebenslänglichen Rente oder Pension, — auf jedem Gehalt, jeder Besoldung oder Gebühr, woher sie auch fließen möge. In der Wirklichkeit bilden diese beiden Steuern den dritten Theil der Staatseinkünfte; von diesem Drittheile fallen drei Viertheile auf die Vermögens- und ein Viertheil auf die Einkommenssteuer.

---

[17]) Die Erwägungen lauten: „Considérant que les modifications apportées à notre régime financier et notamment l'abolition des redevances féodales, la suppression de la redevance des émines de moisson, des contributions de routes et autres, ont sérieusement réduit les revenus ordinaires de la République tout en dégrevant les citoyens;

qu'en raison des circonstances politiques et commerciales, les sources de revenus qui subsistent encore sont devenues momentanément moins abondantes que, d'autre part, la séparation des pouvoirs, la remise de l'entretien et de la construction des routes de 1., 2. et 3. classe à l'Etat, la réorganisation militaire, la solde accordée aux milices, l'entretien des cultes et presbytères et autres frais indispensables ont augmenté les charges annuelles de l'Etat."

7. Wer geneigt ist, mit mir die Steuergesetze von Genf zu betrachten, kann bei diesem Anlasse einen Kursus im genfer'schen Civilrechte durchmachen, indem von der erträglichsten aller Abgaben, dem droit d'enregistrement, alle verbindlichen ein- und zweiseitigen Rechtsgeschäfte und viele prozessualische Verfügungen betroffen werden. Eben so allgemein, ja noch ausgedehnter ist die Stempelabgabe. Von den Regalien geben der Salzverkauf, die Bewilligung zu Jagd und Fischerei einen Ertrag. Eine Vermögenssteuer ist die taxe des gardes, welche auf jedem Vermögen über Fr. 5000 erhoben wird; ausgenommen sind unter Anderm die Liegenschaften, welche der Grundsteuer unterworfen sind. Diese ist zu Fr. 133,458. 75 bestimmt und wird bei der Berathung des Büdget alljährlich vom Großen Rathe bestätigt. Andere Steuern sind die Gewerbesteuer in 4 Klassen, die Personensteuer, Steuer von Dienstboten, Wagen und Fuhrwerken, Billards und Wirthschaften, von letztern in 7 Klassen. Nach der Staatsrechnung von 1854 warfen das droit d'enregistrement, die taxe des gardes und die Grundsteuer über Fr. 800,000 ab, während die Gesammteinnahme etwas zu Fr. 1,400,000 betrug. Das Salzregal ergab einen Reingewinn von Fr. 100,000.

Fünfter Abschnitt.

Die Polizei.

So wenig es im vorhergehenden Abschnitte in unserer Absicht gelegen hat, die Grundsätze der Finanzwissenschaft zu entwickeln, so wenig dürfen wir hier in die Einzelheiten der Polizeiwissenschaft eingehen, welche meist die Zweckmäßigkeit der polizeilichen Fürsorge und der polizeilichen Anstalten besprechen.

Unsere Aufgabe ist vielmehr die, auf der einen Seite das staatsrechtliche Moment hervorzuheben und auf der andern die verschiedenen Richtungen zu bezeichnen, in welchen die Polizei bei uns sich thätig zeigt.

Die Polizei ist seit der Entwicklung des modernen Staatsrechtes ein nothwendiges Seitenstück desselben geworden, indem man sie bald als die Ungestalt des alten Rechtes verfolgte, bald als eine sehr wohlthätige Anstalt des Staates hervorhob.

Ich glaube, die Wahrheit liege hier in der Mitte. Sie ist eine Anstalt des Staates zur Förderung der gemeinsamen Zwecke für die

Fälle, in denen das Individuum sich nicht genügt und deßhalb den Staat zur Hülfe anruft, sei es zur Ergänzung seiner Kräfte, sei es zur Beseitigung von Hindernissen. Ueber diese Thätigkeit hinaus kann sie nicht gehen. Auf der einen Seite ist ihre Thätigkeit bestimmt durch die Zwecke des Staates und deren Umfang; sie hat keinen eigenen Zweck, sondern nur den des Staates in seiner Richtung auf das Wohl der einzelnen Bürger. Auf der andern ist ihr eine Grenze gesetzt durch die Rechtssphäre des Individuums, in die sie nicht eindringen kann, außer es liege eine Verletzung oder eine Bedrohung von garantirten Rechten vor. Darin liegt eben die Bedeutung der im ersten Buche entwickelten individuellen Rechte.

Demzufolge steht sie nicht den Rechten des Bürgers gegenüber, sondern sie umfaßt eben die weitgehenden Zwecke des Staates in dem Verhältnisse, als sie über den Charakter der Rechtsgesellschaft hinausgehen. Der Ansicht, als sei sie zum Schutze der Rechtsgesellschaft da, kann ich nicht beistimmen, indem jene den Schutz in sich selber, in ihren Rechten und Instituten trägt. Daß der Staat die Polizeiangestellten in seiner Rechtssphäre anwendet, genügt nicht, um die Polizei zur ausschließlichen Dienerin des Rechtes zu machen. Sie ist Dienerin des Rechtes allerdings, wenn es ihre Hülfe in Anspruch nimmt, allein ihre Thätigkeit geht noch weiter auf Gebiete, welche das Recht entweder gar nicht oder erst spät betritt, wenn jene ihre Thätigkeit schon entfaltet hat.

Diese Ansicht ist, was man auch von der Stellung der Polizei im Staatshaushalt überhaupt denken mag, namentlich in der Schweiz begründet, welche neben der Rechtsordnung viele Vorschriften in anderer Richtung aufzuweisen hat. In diesen begreift sie die Erhaltung der Staats**anstalten**, die Förderung derselben, nicht der Rechte weder der staatlichen Gemeinschaft noch des Individuums, die Erhaltung der Individuen, die eine bürgerliche Selbständigkeit nicht haben, die Erhaltung von Vermögen, welche in der Gesellschaft nicht für sich bestehen können, die Abwendung von Gefahren, welche gegen die durch die Rechte garantirten Gegenstände gerichtet sind. Sie geht noch weiter, wenn sie die Förderung der individuellen Bildung in Verstand und Herz berücksichtigt und da auch das Staatswohl im Auge hat. Sie kann nie gegen den Staat, nie gegen die vom Staat garantirten, individuellen Rechte auftreten, indem sie nur eine Funktion des Staates ist. Ob sie nun befehlend oder ver-

bietend auftrete, hat auf das Wesen selber keinen Einfluß, sondern ist nur eine verschiedene Weise der Thätigkeit.

So verstehen wir Stahl, wenn er die Polizei als die Offenbarung der Weisheit des Staates bezeichnet, gerichtet auf das Gemeinleben und das Gemeinwohl. „Das Gemeinleben und Gemeinwohl ist aber nicht das Leben und Wohl der sämmtlichen Einzelnen für sich, sondern in ihrer Gemeinschaft, daher der Einzelnen nur in soweit sie ein selbständiges individuelles Dasein und Schicksal, ein selbständiges individuelles Ziel und Streben haben." „In dem Gemeinwohl, welches die Aufgabe der Polizei ist, lassen sich nun verschiedene Interessen, Bedürfnisse, Ziele unterscheiden, in deren Befriedigung und Erreichung zusammen eben das Gemeinwohl besteht. Hierauf gründen sich die verschiedenen Zweige der Polizei. Das erste Ziel ist der Friede des Staates, die Sicherung vor allen Unternehmungen gegen den Bestand des Staates oder gegen das Recht und die Ruhe der Unterthanen vor allen gewaltsamen Auftritten — Sicherheitspolizei. Auf dieser Grundlage erhebt sich die positive Sorge zunächst für das physische Wohl, die Ernährung (Armenwesen), den Wohlstand (Nationalökonomie), die Gesundheit (Medizinalpolizei), die Annehmlichkeit und Aehnliches, sodann für das geistige Wohl, für Sitte und Ehrbarkeit, Erziehung und Bildung, für Religion und Kirche."

Es ist dieses allerdings die Sphäre der Polizei, aber es ist nicht überflüssig zu wiederholen: „auf dem Gebiete des gemeinsamen Wohles." Ihr Verhältniß zum Recht hat Rotteck am richtigsten bezeichnet, der sonst zu den Rechtslehrern gehört, welche den Staat auf die Verwirklichung des Rechtszustandes beschränken. Seine *materiellen* Grundsätze zur Aufstellung der Polizei des Staates lauten:

a. Der Staat als Sicherheits-Anstalt für alle Rechte kann nie selbst ein Recht verletzen, weil er dadurch ja seinen eigenen Zweck zerstörte.

b. Indessen hört jenes auf, ein Recht zu sein, was in den Verhältnissen des Staatsverbandes als unverträglich mit den Rechten aller Uebrigen oder auch als hindernd für die pflichtmäßige Thätigkeit der Staatsgewalt, als Beeinträchtigung der allgemeinen Sicherheitsmittel erscheint.

c. Dieses Recht des Staates gegenüber dem Einzelnen muß sich wenigstens auf die formelle Gesetzgebung oder Verfassung

stützen, wobei dieser hat mitwirken können, so daß hierin seine Einwilligung gesucht werden kann.

In formeller Beziehung wird verlangt:

a. Die Polizeigewalt muß sich über alle Personen und über alle Klassen des Staates erstrecken, denn sie ist identisch mit der Staatsgewalt selbst und hat zum Zweck die Befriedigung des allgemeinen Bedürfnisses oder Interesses. Auch muß die Polizei über alle Orte sich erstrecken, demnach keine ihrer Autorität entrückte Stelle im Staate vorhanden sein; hievon ist ausgenommen die Freiheit des Hauses.

b. Um wirklich allwaltend, d. h. die Aufgabe der Sicherstellung über dem ganzen Staatsgebiet erfüllend zu sein, muß die Polizei auch eine fortwährende und allgemeine Aufsicht üben, deren Charakter jedoch jener der Oeffentlichkeit, Gradheit und Rechtlichkeit sein soll. Es geht daraus die Unrechtlichkeit der geheimen Polizei hervor.

c. Soll die Polizei des Charakters der Allgemeinheit wahrhaft theilhaftig sein, so muß sie nicht nur gesetzgebend alle Klassen der Staatsbürger im Auge haben, sondern auch beim Vollzug ihrer Verordnungen gegen alle gleichmäßig streng und unnachsichtlich sein.

d. Von Rechtswegen kommt die Polizei nur dem Staate zu; auch lokal muß sie in seinem Namen und nach seinen Gesetzen geübt werden.

Die beste Garantie gegen den Mißbrauch der Polizeiangestellten sind übrigens, abgesehen von jenen materiellen und formellen Grundsätzen, die Unparteilichkeit der Gerichte, vor die man rekurriren kann, die Verantwortlichkeit der Beamten, die Berichterstattung über die Staatsverwaltung, überhaupt sämmtliche Institutionen des republikanischen Staates. Aus diesem Grunde ist daher bei uns die polizeiliche Thätigkeit von einem andern Gesichtspunkte aus zu beurtheilen, als in Monarchien, obschon nicht geläugnet werden kann, daß die Polizeiangestellten im Parteiinteresse vielfach zu andern als Staatszwecken benutzt werden und sich benutzen lassen.

Nach dem positiven Rechtszustande hat der Bund eine sehr beschränkte Polizei, nämlich die gegen Fremde, welche die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, was gewissermaßen in das Gebiet der „hohen" Polizei fällt, die Befugniß bei gemeingefährlichen Seuchen gesundheitspolizeiliche Verfügungen zu erlassen — und endlich das Recht zum Zollschutz, womit die Anstel-

lung von Personen zu diesem Zwecke verbunden ist. Von der Ausübung der sog. gerichtlichen Polizei wird jetzt nicht gesprochen.

Dagegen enthält die Bundesverfassung Vorschriften, durch welche die Polizeihoheit der Kantone beschränkt ist. Wenn sie nämlich über die Ausübung von Handel und Gewerbe, über die Benutzung von Straßen und gegen schädlichen Vorkauf Verfügungen treffen können, so sind sie doch materiell und formell beschränkt, materiell, indem die Verfügungen die Kantonsbürger und Schweizerbürger anderer Kantone gleich behandeln müssen, formell, indem sie dem Bundesrathe zur Prüfung vorzulegen sind und nicht vollzogen werden dürfen, bis sie die Genehmigung desselben erhalten haben. Andere Beschränkungen der polizeilichen Gewalt haben wir im I. Buche bei Anlaß der Preßfreiheit, des Vereins-, des Niederlassungs- und des Petitionsrechtes gesehen.

Außer diesen beiden Richtungen, in denen die Polizeigewalt den Kantonen entzogen oder beschränkt ist, fällt die Polizei in die Sphäre des kantonalen Staatsrechtes. Es zeigt sich in demselben mit Ausnahme der Landsgemeindekantone eine gewisse Unsicherheit, indem Verordnungen und Erlasse bestehen, die von der frühern Aristokratie ausgingen, mit dem Geiste der neuen Gesetzgebung in Widerspruch stehen und deßhalb weder von der vollziehenden noch von der richterlichen Gewalt in Anwendung gebracht werden. So finden sich in einer durch das Polizeidepartement von Solothurn veranstalteten Sammlung polizeilicher Bestimmungen unter dem Artikel „Sonntagsfeier" die Worte: „Eine Verordnung vom 7. Heumonat 1803 über die Feier der Sonn- und Festtage enthält Bestimmungen, die durch entgegenstehende Uebungen zum Theil außer Kraft gesetzt sind." Solche Uebungen, welche gesetzlichen Bestimmungen derogiren, bestehen auch in andern Kantonen. Neben der dadurch veranlaßten Ungewißheit besteht eine Mannigfaltigkeit von Vorschriften, daß man nur höchst allgemeine Grundzüge angeben kann.

Die gewöhnliche Eintheilung der Polizeifunktionen ist die in Theuerungs-, auch Wirthschaftspolizei, Gesundheitspolizei, Sittenpolizei, Unterstützungs- und Armenpolizei, Sicherheitspolizei. Man kann in diese Abtheilungen die verschiedenen Funktionen allerdings einreihen, allein für das Verhältniß der Polizei als Staatsanstalt wird dadurch wenig erklärt. Ich möchte, wie oben angedeutet worden, vielmehr sagen, die Polizei ist:

1. erhaltend: Sie ist es, wenn sie als die wirklich thätige Regierung in Anspruch genommen ist zum Schutz und zur Sicherung der Rechtszustände, zur Vollziehung der Urtheile, zur Verfolgung von Verstößen gegen die gesetzliche Ordnung im Lande. Sie ist es, wenn sie nicht nur für die Rechtszustände, sondern für das faktisch Existirende, ohne Rücksicht auf das Recht, für den Stoff, um mich so auszudrücken, für Personen und Sachen auftritt. Sie wird in dieser Richtung gewöhnlich Sicherheitspolizei genannt. Abgesehen von der gerichtlichen Polizei haben die Schweizerkantone viele in dieser Richtung erlassene Gesetze, nämlich

a. in Bezug auf die Personen Vorschriften über den Ausweis der Angehörigkeit — Pässe und Heimathscheine sowohl gegen die eigenen Angehörigen als gegen die Bürger anderer Kantone und gegen die Fremden. Es ist dieß mit mehr Sorgfalt geschehen, seitdem das Gesetz über die Einbürgerung der Heimathlosen die Handhabung mangelhafter Polizei zum Einbürgerungsgrund gemacht hat. Was jedoch die Schweiz gegen die uns umgebenden Staaten auszeichnet, ist das Moment, daß die Handhabung dieser Vorschriften nicht im Momente der Reise, des Verkehres, sondern in dem des Aufenthaltes oder der Niederlassung geschieht. An diese Vorschriften schließen sich die an, welche gegen Personen ohne Ausweis und ohne Subsistenzmittel, mit andern Worten gegen Landstreicher und Bettler gerichtet sind. Auch in dieser Beziehung bestehen in sämmtlichen Kantonen verschieden strenge Vorschriften; in einigen wird die Züchtigung gehandhabt.

b. Die Sachen werden berücksichtiget bei den Vorschriften gegen die zerstörende Kraft der Elemente: gegen Wasserschaden, Feuersgefahr und Hagel. Gelten in Bezug auf Wasserschaden und die vorbeugende Abwehr desselben, sowie in Bezug auf Hagelschaden meist die Grundsätze gegenseitiger Versicherung und civilrechtlicher Verpflichtung, so hat sich der Staat doch an einigen Orten die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit der Verwaltung vorbehalten. Weiter gehend sind dagegen die Bestimmungen wegen des Feuers. Der Staat ist vorbeugend, indem er Vorschriften über die Konstruktion der Gebäude, namentlich der Feuerheerde und Kamine, über das Baumaterial (z. B. daß neue Gebäude nur mit Ziegeln oder Schiefern gedeckt, Kamine nur mit gebrannter Waare errichtet werden dürfen), über das Brennmaterial (Verbot von Zündhölzchen), über die Aufbewahrung feuergefährlicher Gegenstände er-

läßt; — organisatorisch, indem er die Aufstellung von Löschmannschaft und die Anschaffung von Löschgeräthschaften befiehlt. In dieser Beziehung ist namentlich in den Städten viel geschehen, während in den meisten Dörfern noch sehr viel zu wünschen übrig bleibt. Er nimmt Rücksicht auf das Vermögen, indem er von sich aus Feuerversicherungskassen aufstellt oder den Beitritt zu solchen, die auf den Grundsatz der Gegenseitigkeit gestützt von den Eigenthümern errichtet werden, befiehlt. Die gesetzliche Verpflichtung zum Beitritt besteht in den Kantonen Zürich, Luzern, Freiburg, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf. Diese obligatorische Versicherung verfehlt nicht, ihren Einfluß in wohlthätiger Weise auf das Hypothekarsystem auszuüben. — Es ist ebenfalls die Rücksicht auf das Vermögen, wenn für die Erhaltung des Viehes gegen Seuchen gesorgt wird. Die meisten Kantone haben Vorschriften, einige, wie Zürich, Waadt und Bern anerkannt gute. Zwischen Zürich, Bern, Luzern, Zug, Freiburg, Solothurn, Aargau, Thurgau, Neuenburg besteht ein vom Bundesrath genehmigtes Konkordat vom 5. August 1852, das jedoch in den einzelnen Kantonen zu verschiedenen Zeiten in Kraft getreten ist. Es enthält Vorschriften gegen die Rinderpest, gegen die Lungenseuche des Rindviehes, gegen die Maul- und Klauenseuche des Rindviehes, der Schafe, Ziegen und Schweine, gegen die Schafpocken, gegen die Räude der Schafe und Pferde, gegen den Rotz und den Hautwurm und die verdächtige Drüse des Pferdes [18]).

In diesen Abschnitt, mit Rücksicht auf Gegenstände, welche dem Staate gehören, fallen die Bestimmungen über die Erhaltung der Straßen und über die ungefährdete Benutzung derselben. Konkordate, die mehrfach versucht worden sind, haben nie weder große Ausdehnung, noch langen Bestand erhalten.

Der Staat als Polizei ist:

2. ergänzend, auch helfend, in mehrfacher Beziehung, wenn dem Staatsangehörigen die bürgerliche Selbständigkeit, die geistige oder körperliche Gesundheit, Unterhaltungsmittel oder eine gewisse Unabhängigkeit im Vermögen fehlt.

a. Er ergänzt die bürgerliche Selbständigkeit in Vormundschaftssachen, indem er Personen, welche theils für sich, theils

---

[18]) S. den Wortlaut desselben in N. O. S. IV. Bd. p. 198.

für ihr Vermögen nicht zu sorgen vermögen, Vormünder bestellt und diese in der Vermögensverwaltung überwacht. Die daherigen Vorschriften, soweit sie das Verhältniß zwischen Mündel und Vormund betreffen, werden im Civilrechte behandelt; gewöhnlich bestimmt dasselbe auch die Vorschriften des Staates. Dieser mit Gemeinde-, Bezirks- und Staatsbehörden ist denn auch in allen Kantonen thätig; Genf allein hat das französische System mit dem Conseil de famille adoptirt. Nicht nur grundsätzlich, sondern auch in der Vollziehung zeichnen sich die neuern Regierungen gegenüber der strafwürdigen Nachläßigkeit der alten aus. Dagegen ist gewissermaßen eine finanzielle Unbilligkeit vorhanden, wenn man die genaue Kenntniß des Vermögens von Wittwen und Waisen benutzt, um dasselbe nach dem strengen Wortlaute des Gesetzes zu besteuern, während „souveräne" Bürger in der eigenen oder amtlichen Taxation der Vermögen die Augen zu verdrehen oder das Gewissen zu besänftigen wissen. Besonders hervorgehoben zu werden verdient, daß die unehelichen Kinder gegenüber von frühern Bastard-Reglementen und sonstiger ungünstiger Behandlung von Staatswegen in den Kantonen besser berücksichtigt werden.

b. Er berücksichtigt die Gesundheit der Staatseinwohner auf so ausgedehnte Weise, daß die daherige Pflege eigens Gesundheitspolizei genannt und bis in die obersten Behörden, wie in den Bezirken, von eigenen Behörden und Angestellten verwaltet wird. Der Staat sorgt gegen die Verbreitung ansteckender Krankheit und zwar in neuerer Zeit bei den Ausbrüchen der Cholera auf eine Weise, deren Rechtmäßigkeit hätte können in Zweifel gezogen werden, denn auch hier heiligt der Zweck die Mittel nicht. Abgesehen von der Cholera und andern Krankheiten sind besonders die Vorschriften über das Impfen hieher zu zählen, das in der Mehrzahl der Kantone obligatorisch ist. Er sorgt für die Behandlung der Erkrankten, indem er die Personen, welche die Heilkunst ausüben, sowie die Apotheker einer Prüfung unterwirft und in mehreren Kantonen auch die eigentlichen Apotheken, sowie diejenigen der Aerzte, wo diese solche halten dürfen, untersucht. In fast allen Kantonen bestehen, wenn nicht als Kantonsanstalten, doch vom Staat in sanitätspolizeilicher oder vermögensrechtlicher Beziehung überwachte Krankenhäuser, Spitäler; kantonale Anstalten existiren in den Kantonen Zürich, Bern, Waadt, Aargau, Thurgau, Genf und Neuenburg.

In neuerer Zeit hat die Vorsorge für die Irren und körperlich unheilbaren Personen in vielfacher Beziehung die Thätigkeit der Kantone in Anspruch genommen. Theils durch die Errichtung von Anstalten, theils durch die Anweisung von Gebäuden, theils auch durch Vorschriften über die Behandlung der psychisch Kranken haben die Kantone Zürich, Bern, Freiburg, Solothurn, beide Basel, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf eine Verpflichtung des Staates, auf diesem Felde etwas leisten zu müssen, anerkannt.

c. Er ist am Armenwesen betheiligt. Die Unterstützung hülfsbedürftiger Personen liegt infolge eines Tagsatzungsbeschlusses aus dem XVI. Jahrhundert den Gemeinden ob. Dagegen ist der Staat betheiligt, indem er die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen anhält, zur Ausgleichung der Lasten unter verschiedener Form in einzelnen Kantonen selbst auch Beiträge leistet, das über 60 Millionen betragende korporative Armengut überwacht, wohl auch eigentliche Armensteuern einführt. Das Ueberhandnehmen des Pauperismus hat früherer Uebung zuwider, die besonders die Gemeinden allein belastete, die Aufmerksamkeit der Staatsbehörden in verstärkter Weise auf sich gezogen. Es zeigten sich zwei bedenkliche Erscheinungen, das Erliegen einzelner Gemeinden unter der Armenlast und die Gefährdung der Staats- und Rechtssicherheit durch die zum Verbrechen hingeführten Armen, die den Staat nothwendig zur Thätigkeit aufforderten. Das Armenwesen ist faktisch, wenn auch nicht gesetzlich fast überall Staatssache geworden; der Staat muß sorgen, daß geholfen werde; ob es durch Staats-, ob es durch Gemeindeunterstützung, ob es durch die Privatwohlthätigkeit geschehe, das sind nur Mittel zu demselben Zwecke; über den Vorzug des einen gegenüber dem andern haben wir hier nicht zu sprechen. Dem Rechte nach wird die Last, soweit sie mit der Steuerpflicht der Bürger zusammenhängt, wohl bald vom Staate übernommen werden müssen, jedoch nicht mit gänzlicher Entlastung der Gemeinden. In der That hat denn auch die Gesetzgebung in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Waadt das Steuerwesen zur Armenunterstützung geregelt.

d. Es ist endlich ergänzend polizeiliche Fürsorge, wenn der Staat die Banken und Ersparnißkassen begünstigt. Es besteht in der Wirklichkeit in der Gesellschaft ein solcher Kampf zwischen den Kapitalien, daß durch den geringen Besitz von denselben der

politische und rechtsfähige Bürger in seiner Existenz gefährdet wird. Hier muß der Staat entweder die schon bestehenden Anstalten in ihrem rechtlichen Verkehr überwachen oder die Gründung von solchen provoziren. Banken mit Ueberwachung oder Betheiligung des Staates bestehen in den Kantonen: Zürich, Bern, Freiburg, Solothurn, Basel (in beiden Theilen), St. Gallen, Aargau, Thurgau, Waadt und Genf; Leihkassen mit einzelnen Funktionen der Bank sind in verschiedenen Kantonen, aber meist ohne Ueberwachung auch nur der Statuten. Der Nutzen dieser Anstalten zeigte sich so bedeutend, daß in Zukunft die staatliche Fürsorge nicht verfehlen wird, dieselben besonders zu überwachen oder deren Errichtung zu begünstigen. Aus dem gleichen Motive wie die Banken sind die Ersparnißkassen von Staatswegen zu begünstigen. Es geschieht dieß durch Errichtung oder Verwaltung der Anstalt von Staatswegen, theils auch durch polizeiliche Ueberwachung der Verwaltung. Im Uebrigen sind die Ersparnißkassen ein Produkt nicht des Staates, sondern gemeinnütziger Bürger und Vereine.

3. Die fördernde Wirkung des Staates als Polizei zeigt sich auf dem Gebiete der Intelligenz und Bildung; auf jenem dadurch, daß er den Schulunterricht bis auf einen bestimmten Punkt obligatorisch erklärt, Versäumnisse überwacht und bestraft. Für die Bildung ist er besorgt, wenn er durch polizeiliche Verfügungen die religiösen Konflikte unter den verschiedenen Konfessionen hindert, dem Sektenwesen, das über die Grenzen der Religion hinaus in die staatsbürgerlichen Verhältnisse eingreift, entgegen arbeitet, innerhalb der einen Konfession die Jugend zum Besuch des Religionsunterrichtes verpflichtet und kirchenpolizeiliche Verfügungen über die Sonntagsfeier aufstellt. In beiden letzteren Punkten bestehen in sämmtlichen Kantonen Vorschriften mit übrigens sehr verschiedener Ausdehnung. Die Sittenpolizei, die lange Zeit als überflüssig angesehen wurde, soweit sie nicht mit der Gesundheitspolizei im Zusammenhang stand, wird in neuerer Zeit wieder mehr gepflegt. Freilich sind die Bestimmungen hierüber verschieden: in einigen Kantonen wird das Tanzen aus dieser Rücksicht untersagt, in andern der Kiltgang, das Nachtschwärmen, in noch andern unzüchtige Reden und Handlungen. In letzterer Hinsicht wird wenigstens das öffentliche Treiben verfolgt und aus den Straßen und Marktplätzen hinter die Schlösser der Häuser gedrängt, wohin die Polizei nicht dringen soll. Es wird eine Unterdrückung des öffentlichen Aerger-

nisses nur dadurch möglich, daß man es an gewisse Orte beschränkt, aber auch da mit Ueberwachung in sanitätspolizeilicher Rücksicht gestattet.

Weiters will ich die mit dem Staatsrecht vereinbarte Aufgabe der Polizei nicht verfolgen: das Gesagte genügt, um eine wichtige Seite der Staatsthätigkeit zu bezeichnen; es wird dadurch aber auch begreiflich, daß durch die ungeschickte Wahl von Mitteln oder Angestellten sie viel Schädliches bewirken kann.

In der Wirklichkeit sind diese Funktionen nicht alle auf eine Behörde oder Person vereinigt, sondern in der Regel stehen zunächst die Funktionen der Sicherheitspolizei unter einem Mitglied der obersten Exekutive als Vorsteher für das Ganze; mit demselben sind in Verkehr Regierungsstatthalter und Gemeindevorsteher in den Bezirken und Gemeinden. Denselben steht in allen Kantonen eine verschieden große Polizeimannschaft zu Gebot, die auch die meisten Ausgaben unter der speziellen Bezeichnung „Polizeiwesen" veranlaßt.

Sechster Abschnitt.

Das Gemeindewesen.

Wir waren im Laufe dieses Werkes schon einige Male im Falle, auf die wichtige Stellung hinzuweisen, welche die Gemeinden im schweizerischen Staatshaushalte einnehmen. Sie sind das Schiboleth, an welchem sich die Tüchtigkeit der schweizerischen Staatsmänner beurkundet namentlich gegenüber solchen, welche unter dem Einflusse französischer Verwaltungsgrundsätze stehen. Diesen bleibt die Einsicht auf das Gemeindewesen von vorneherein verschlossen [19]).

Andererseits läßt sich auch nicht verkennen, daß unter denjenigen, welche an den Einrichtungen der Gemeinden festhalten, sich sehr abweichende Ansichten zeigen. Die Einen berücksichtigen die hergebrachten Rechte der bisherigen Gemeinde*glieder* und heben namentlich die *persönliche* Berechtigung des Bürgerthums hervor,

---

[19]) Im Vorbeigehen sei mir die Bemerkung erlaubt, daß gerade die, welche auf dem *bundesrechtlichen* Gebiete auf eine größere Centralisation hinzielen, auf eine besondere Entwicklung des Gemeindewesens und der Bezirkseintheilungen Rücksicht nehmen sollten, indem bei der Beschränkung der kantonalen Befugnisse ohne Berücksichtigung der Gemeinden die Regierung in eine mechanische Verwaltung ausarten würde.

während die Andern, geleitet durch die von der Bundesverfassung im Keime enthaltenen Ideen über die Niederlassungen und durch die bei Besteurungen angewendeten Grundsätze, sich auf den staatlichen Charakter der Gemeinden und ihre lokale Bedeutung stützen. Beide Richtungen werden in der Schweiz von hervorragenden Staatsmännern vertreten.

Ohne gleich von Anfang diese Frage grundsätzlich für die eine oder andere Richtung zu entscheiden, wollen wir vielmehr die Stellung bezeichnen, die wir bei der Behandlung dieser Frage einzunehmen gedenken. Einen großen Werth, namentlich bei der Beurtheilung der Korporationen und der staatsbürgerlichen Berechtigung der Einzelnen und bei der Beleuchtung der Nutzungsverhältnisse läßt sich den historischen Versuchen auf diesem Gebiete nicht abstreiten[20]; sehr viel und nach unserer Ansicht richtigen dogmatischen Gehalt hat Bluntschli im XI. Buch seines allgemeinen Staatsrechtes, wo er speziell von den Gemeinden handelt. Stahl, obschon er einzelne schon berührte richtige Ideen hat, läßt sich in der weitern Ausführung nur mit Vorsicht gebrauchen. Auf alle diese historischen Verhältnisse und allgemein rechtlichen Grundsätze will ich jedoch nicht eintreten und ich muß mich mit der Verweisung auf dieselben begnügen. Dagegen soll das Gemeindewesen, wie es sich nach den jetzt in Kraft bestehenden Verfassungen und Gesetzen gestaltet, den Gegenstand dieses Abschnittes bilden. Daß es in Zusammenhang mit der vollziehenden Gewalt geschieht, wird nach dem, was ich bereits oben gesagt habe, zu keinem Mißverständniß führen. Man wird deßhalb der nachfolgenden Erörterung nicht vorgreifen und die Gemeinden geradezu als Staatsanstalten bezeichnen wollen, was sie nur in gewisser Beziehung sind. Dagegen muß gleich jetzt hervorgehoben werden, daß alle Kantone sowohl in den Verfassungen, als in besondern Gesetzen sich die Organisation der Gemeindsverhältnisse vorbehalten haben. Wenn es meist, jedoch mit Ab-

---

[20]) Ich erwähne: Die Staats- und Rechtsgeschichten von Bluntschli und Segesser, das Staatsrecht von L. Snell (letzteres über die Gemeindeverhältnisse in den Kantonen Uri, Schwyz und Unterwalden), die rechtsgeschichtlichen Arbeiten von Wyß, Stettler und Blösch speziell für den Kanton Bern, endlich die Abhandlung von F. Wyß in der Zeitschrift für schweizerisches Recht, I. Bd., 1. und 2. Heft; sie ist betitelt: „Die schweizerischen Landgemeinden, Beiträge zur Entwicklungsgeschichte und dem jetzigen Rechte derselben."

schaffung politischer Vorrechte [21]), unter Beachtung bestandener Verhältnisse geschehen ist, so hat durch diesen Vorbehalt und die Verwirklichung desselben der Staat in formeller Beziehung seine Oberherrlichkeit geltend gemacht [22]).

Nach dem auf solche Weise bezeichneten positiven Rechte ist die Hervorhebung von fünf Gesichtspunkten zur erschöpfenden Behandlung des Gegenstandes nothwendig, nämlich:

1. Die Arten der Gemeinden,
2. die Rechte der Gemeinden,
3. die Gemeindsbehörden,
4. die Güter und Steuern der Gemeinden,
5. die Aufsicht des Staates.

Ein Anhang wird noch die Judenkorporationen im Kanton Aargau besprechen.

I. Eine durch die historischen Abhandlungen hindurch ziehende Unterscheidung, welche sich noch in Bluntschli's Staatsrecht behauptet, ist die in Stadt- und Landgemeinden. Hievon soll aber nicht die Rede sein, indem vom Standpunkte der politischen Berechtigung die Unterscheidung nicht mehr besteht. Diese findet sich nur in der Verwaltung vor in den Städten Luzern, Solothurn, Basel-Stadt [23]) und Genf, indem außer dem Gemeinderath ein aus

---

[21]) Zuletzt im Kanton Neuenburg nach Art. 58 der Verfassung von 1848 unter dem Titel: „Des Communes": „La constitution ne reconnait aucun pouvoir en dehors ou à coté des trois pouvoirs établis par elle. Elle est la loi commune de tous les citoyens, de toutes les corporations de l'état, qu'elles que soient leurs dénominations. Tous priviléges et toutes franchises, tous droits politiques et de police, hormis ceux consacrés par la présente constitution, sont abolis." Mit Rücksicht auf die früher bestandenen politischen Bürgerschaftsverbindungen läßt sich erklären, warum in der Gemeindeordnung, namentlich im Munizipalgesetz des Kantons, der Staat eine so stark hervortretende Rolle einnimmt.

[22]) Als die Gemeindegesetze, welche ich besonders benutzt habe, erwähne ich diejenigen von Zürich vom 20. Brachmonat 1855, Bern vom 6. Dezember 1852, Luzern vom 29. Jan. 1842, Freiburg vom 5. Juli 1848, modifizirt am 4. März 1858, Solothurn vom 15. Juli 1831, Basel-Stadt vom 14. Nov. 1833, Basel-Landschaft vom 5. Mai 1851, St. Gallen vom 27. Juli 1831, 22. Nov. 1832, 22. Nov. 1854, 7. März 1856, Graubünden vom 26. November 1841, Thurgau vom 5. Brachmonat 1851, Tessin vom 13. Juni 1854, Waadt vom 18. und 19. Dezember 1845, Wallis vom 2. Juni 1851, Neuenburg vom 30. März 1849, das Munizipalgesetz vom 28. September 1850 und Genf vom 5. Februar 1849.

[23]) Basel-Stadt hat einen die Bürgerschaft repräsentirenden, von den acht Quartieren, in die sie eingetheilt ist, gewählten großen Stadtrath von 80 Mit-

seiner Mitte bestellter Verwaltungsrath die gewöhnlichen Verwaltungsbefugnisse hat. Aehnliches ist in Neuenburg vorgeschrieben für die Munizipaleinrichtung der drei großen Orte Neuenburg, Locle und La-Chaux-de-Fonds, während für die herkömmlichen Gemeinden die Vertretung durch einen Rath fakultativ gelassen ist. In keinem Falle sind die Abweichungen der Art, um von staatsrechtlichen Unterscheidungen reden zu können.

Ebensowenig soll von den Wahlversammlungen in den Gemeinden die Rede sein, zu denen nach Art. 42 der Bundesverfassung in kantonalen und eidgenössischen Angelegenheiten auch die Niedergelassenen berufen sind. Dieß hat die Gemeindeorganisationen in Nichts verändert und verdient nur für die politischen Rechte der Bürger bei Staatsangelegenheiten, nicht auch in Gemeindesachen, Berücksichtigung. Einfluß hat diese Bestimmung jedoch insoweit gehabt, als dadurch das Bewußtsein nach einer weitern Berechtigung wach geworden ist und den Gegensatz zwischen den verschiedenen Arten der Gemeinden schärfer gestellt hat.

1. Zunächst berühren wir die Gemeinden, bei denen der Gegensatz der Verschiedenartigkeit noch nicht wach geworden ist oder doch noch keine Ausscheidung der verschiedenartigen Gemeindeglieder veranlaßt hat. Ich würde sie am liebsten die Civilgemeinden nennen, wenn man darunter im Kanton Zürich nicht schon die Ortschaftsgemeinden gegenüber oder als Theile der politischen Gemeinde verstehen würde. In denselben werden alle eigentlichen Gemeindeangelegenheiten, soweit sie nicht einen ganz privatrechtlichen Korporationscharakter tragen — wozu übrigens das Vorhandensein eines Gemeindevermögens nicht genügt — behandelt. Jedoch ist auch hier eine Unterscheidung zu machen, je nachdem mehr auf das Moment der lokalen Einwohnerschaft Rücksicht genommen oder das der persönlichen Angehörigkeit verlangt wird.

a. Civilgemeinden in der stimmfähigen lokalen Einwohnerschaft bestehen in den Kantonen Zürich, Uri — das eine sehr gute Bezeichnung im Namen „Dorfgemeinde“ hat — Schwyz, Basel-Landschaft, Waadt, Tessin und Genf. Stimmfähig sind in denselben sämmtliche im Gemeindebezirk wohnenden Kantonsbür-

---

gliedern. Dieser wählt den Stadtrath als Verwaltungs- und Vollziehungsbehörde von 11 Mitgliedern; aus der Mitte des letztern wird auf den durch den großen Stadtrath gebildeten Dreiervorschlag von der Regierung der Präsident gewählt.

ger, welche auch für die allgemeinen Staatsangelegenheiten die Stimmfähigkeit besitzen; in Zürich und Basel-Landschaft sind auch die Schweizerbürger berufen; in der Landschaft nach einem Jahre Niederlassung; in Zürich werden, ohne daß deßhalb eine besondere Gemeindeart gebildet wird, zu bestimmten Verhandlungen die niedergelassenen Schweizerbürger berufen.

b. Die Civilgemeinden mit dem Charakter der persönlichen Angehörigkeit haben sich nur in den drei Kantonen Glarus, Freiburg und Solothurn erhalten können. Es wird von denjenigen, welche an den Gemeindeversammlungen Antheil nehmen wollen, verlangt, daß sie Gemeindebürger seien; Glarus und Freiburg schreiben überdieß vor, daß dieselben noch in der Gemeinde wohnen müssen[24]).

2. Während die einheitlichen Dorf- oder Civilgemeinden für die staatsrechtliche Betrachtung eine ziemliche Einfachheit darbieten, so beginnt dagegen die Schwierigkeit, wenn die auch in der einheitlichen Gemeinde bemerkbar gewordenen Momente der lokalen Einwohnerschaft und der persönlichen Angehörigkeit zur Bildung verschiedener Gemeinden innerhalb desselben Gemeindebezirkes Veranlassung gegeben haben. Dieß ist der Fall in den unter 1 nicht erwähnten Kantonen. Wir behandeln zuerst die Gemeindeart, welche sich auf das Moment der lokalen Einwohnerschaft stützt und welche, weil sie durch die positive Gesetzgebung gegenüber dem Herkommen als rechtsgültiger Gemeindeverband bezeichnet worden

---

[24]) Auf die „Hintersäßen“ und die „äußern Güterbesitzer“ wird im Kanton Solothurn insoweit Rücksicht genommen, daß bei Steueranlagen ihnen der daherige Steuerplan zur Kenntniß gebracht werden soll und daß sie das Recht haben, „Rechnung und Rechenschaft über die Polizei- oder andere zu bestimmten Zwecken verwendete Ausgaben, sowie über geleistete Frohndienste oder daherige Geldbeiträge (wenn sie dafür besonders beizutragen verpflichtet sind) zu fordern, selbe sich vorlegen zu lassen und zu untersuchen.“ §§. 30 und 47. Wie weit eine angebahnte Reform des Gemeindewesens in dieser Beziehung führen wird, ist bei der Verschiedenartigkeit der Ansichten noch ungewiß. Eine ähnliche Bestimmung wie Solothurn hat Aargau in §. 40 des Gemeindesteuergesetzes: „Zu den Einwohner-Gemeindeversammlungen, in welchen Steuern beschlossen werden, die auch außerhalb der Gemeinde wohnende Liegenschaftsbesitzer nach §. 37 mit zu bestreiten haben, oder in welchen über solche Steuern Rechnung abgelegt wird, sind auch die auswärts wohnenden besteuerten Liegenschaftsbesitzer einzuladen, als sie überhaupt im Kanton das Aktivbürgerrecht genießen;“ s. auch Art. 26 des Gemeindegesetzes von Neuenburg. — Freiburg, das infolge des Gemeindegesetzes vom 5. Juli 1848 zu den Civilgemeinden sub a gehörte, hat durch das Dekret vom 4. März 1858 die Zusammensetzung der Gemeinden wesentlich verändert.

ist, einen staatlichen Charakter trägt. Ich nenne sie deßhalb politische oder Einwohnergemeinden. Sie besteht unter verschiedenen Namen [25]) in den Kantonen Bern, Luzern, Unterwalden (beide Theile), Zug, Schaffhausen, insofern die einheitliche Gemeinde eine Ausscheidung wünscht, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Graubünden, wenigstens der Verfassung nach, Aargau, Thurgau, das bei den politischen Gemeinden eine weitere Ausscheidung in Munizipalitäts- und Ortsgemeinden mit verschiedenen Befugnissen kennt, Wallis und Neuenburg, letzteres in beschränktem Sinne, indem als staatsgültiges Regime die Munizipalität fakultativ aufgestellt, auf der andern Seite aber den frühern Gemeinden und Korporationen ihre Güter gewährleistet werden. Diese haben dadurch den staatlichen Charakter verloren und sind als juristische Person oder Genossenschaft vorherrschend nur von privatrechtlicher und armenrechtlicher Bedeutung. Art. 2 des Munizipalgesetzes bestimmt dieß Verhältniß wie folgt: «Dans les communes ou bourgeoisies où le système municipal est substitué au régime communal, toutes les charges comme toutes les attributions et la compétence données par la constitution et par les lois et ordonnances aux communes et bourgoisies, passent de plein droit à la municipalité. — Les communes et municipalités conservent la propriété, la jouissance et l'administration de leurs biens et continuent à pourvoir aux services publics dont l'article 2 du décret du 27 Septembre les envisage comme chargées sans toutefois que cette charge puisse excéder les ressources dont la commune peut disposer, après avoir pourvu à l'entretien de ses pauvres et à ses frais ordinaires d'administration.»

3. Den politischen Gemeinden der Einwohnerschaft stellen sich die Ortsbürgergemeinden [26]), mehr mit genossenschaftlichem

---

[25]) Sie heißt: politische Gemeinde in den Kantonen Luzern, St. Gallen und Thurgau (Munizipalität), Einwohnergemeinde in den Kantonen Bern (auch Ortsgemeinde), Obwalden, Zug, Schaffhausen, Graubünden und Aargau; in Nidwalden heißt sie Bezirksgemeinde, in Außerrhoden Kirchhöre, im Thurgau Ortsgemeinde, im Wallis Urversammlung (assemblée primaire) und in Neuenburg Munizipalität.

[26]) Um Irrungen zu vermeiden, muß ich recht sehr bitten, für diese Art nicht bloß den Namen „Ortsgemeinde" zu gebrauchen, womit in den Kantonen Bern und Thurgau die Einwohnergemeinde bezeichnet ist; einzig St. Gallen nennt die Ortsbürgergemeinde „Ortsgemeinde"; es hat aber für die Versammlung der Gemeindeglieder den Namen: „Genossenversammlung".

oder gar privatrechtlichem Charakter gegenüber. Die Bezeichnung ist verschieden[27]). Die beiden charakteristischen Momente derselben sind: die persönliche Angehörigkeit und Zusammengehörigkeit und der Antheil des Einzelnen auf die Erträgnisse des Gemeindegutes, bestehe derselbe nun in einer regelmäßigen Vertheilung an alle Bürger oder bloß in der Unterstützung an verarmte Glieder. Wegen des ersten Momentes, der Persönlichkeit, ist ein erbrechtliches Verhältniß vorhanden, indem die Eigenschaft als Bürger von den Eltern auf das Kind übergeht; nach dem Prinzip der Einwohnergemeinde vererbt sich bloß das Staatsbürgerrecht, hier das Ortsbürgerrecht, welches übrigens allen Schweizerbürgern, ob sie da oder anderswo wohnen, gemein ist und die Grundlage des Staatsbürgerrechtes bildet; einzig der Kanton Bern zieht auch hier die Bürgergemeinde auf das privatrechtliche Gebiet. Im zweiten Momente liegt die materielle Grundlage der „Heimath", als des Ortes, wohin man in allen Verhältnissen zurückkehren kann. Der Gedanke, daß deßhalb die Ortsbürgergemeinde immer Vermögen und zwar selbst immer Grundeigenthum besitzen müsse, liegt sehr nahe. Hier liegt aber auch der Keim der Auflösung für die Bürgergemeinde. Gesetzt, es wären die Glieder der Ortsbürgergemeinde alle außerhalb der Gemeinde angesessen, gesetzt ferner, es wäre kein Vermögen mehr vorhanden: an wen müßte sich ein armer Gemeindsbürger wenden? Soll die Heimath Heimath bleiben? müssen nicht gewisse Verpflichtungen auf die Einwohnergemeinden übergehen oder soll es den „Ortsbürgern" ergehen, wie dem auserwählten Volke des Herrn, das jetzt noch umherirrt und noch keine bleibende Stätte gefunden hat. Schwierige Fragen für den Gesetzgeber, der sich bemüht, neben die Ortsbürgergemeinde die Einwohnergemeinde zu setzen, aber den Moment vergißt, wo die erstere in ihrer korporativen Existenz aufhört, z. B. durch die Abwesenheit aller Berechtigten im Auslande, in welchem Falle sich aus den Ortsbürgern nicht einmal eine Einwohnergemeinde gebildet hat. Der Gesetzgeber

[27]) Sie heißen Bürgergemeinden in den Kantonen Bern, wo die ortsbürgerlichen Korporationen gewissermaßen Bestandtheile derselben sind, Schaffhausen, Graubünden und Thurgau; Ortsbürgergemeinden in den Kantonen Luzern und Aargau, Kirchgemeinden im Kanton Unterwalden, Korporationsgemeinden im Kanton Zug, Genossengemeinde im Kanton Appenzell A. Rh., Ortsgemeinde mit Genossenversammlung im Kanton St. Gallen, Bürgerversammlung im Kanton Wallis.

in den Kantonen St. Gallen, Luzern und Bern hilft sich mit der Verschmelzung von mehrern Ortsbürgerschaften. Allein das heißt die Frage nur herausschieben.

4. Für bestimmte Zwecke, welche in einigen Kantonen nur eine der Richtungen bilden, in denen sich die jeweilen funktionirenden Gemeinden, sei es nun die Civil- oder politische oder Ortsbürgergemeinde, thätig zeigen, bestehen in andern Kantonen eigene Gemeindsverbände, von denen ich die Kirchgemeinden und Schulgemeinden hervorhebe.

a. Kirchgemeinden sind gesetzlich verordnet in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Freiburg und Thurgau. Sie können aus einer oder mehrern Gemeinden bestehen, je nachdem es die pfarrkirchlichen Verhältnisse, welche die Grundlage bilden, mit sich bringen.

b. Besondere Schulgemeinden werden erwähnt in den Kantonen Zürich, Luzern, Glarus und Thurgau. Wenn in andern Kantonen auch der Fall eintritt, daß kleinere Gemeinden sich zur Erstellung einer Schule gemeinschaftlich verpflichten, so werden deßhalb nicht eigene Gemeinwesen gebildet, sondern es wird ausnahmsweise durch das Schulgesetz gesorgt.

II. Den Kernpunkt der Gemeinden bilden die Befugnisse derselben; eine Schwierigkeit zur Beurtheilung besteht wiederum darin, daß man nach dem jetzigen Stande des Staatshaushaltes und der Gemeindeorganisation nicht mehr zu unterscheiden weiß, ob eine Funktion die Uebertragung (délégué) einer Staatsthätigkeit ist oder der Gemeinde von sich aus (de son chef) zusteht. Die Schwierigkeit zeigt sich um so greller, als die Befugnisse in der Mehrzahl der Gemeindegesetze nicht den Gemeinden als solchen zustehend erörtert werden, sondern den Gemeindebehörden, der Gemeindeversammlung oder den Gemeinderäthen; im letztern Falle namentlich wird die Sache unklar, indem das eine wie das andere sehr gut möglich ist, daß sich der Staat bei seinen Funktionen der von den Gemeinden bestellten Beamten bedient oder daß diese Vorsteher ihre Rechte im Namen der Gemeinde ausüben.

In dieser Fassung gehört die Frage zu sehr bloß der Theorie an; für die Praxis ist es von besonderer Wichtigkeit, daß die Gemeindevorsteher, die ja, wie wir sehen werden, meist von den Gemeinden selbst gewählt werden, zur Erfüllung dieser Funktionen gebraucht werden. Tout par le peuple ist ein Grundsatz republikanischer

Einrichtungen, an dem wir festhalten wollen, gegen die Regierungsweise, welche mit dem Regierungsstatthalter und dem Landjäger bis in die Küchen hinein regiert. Es ist ein zu bewahrendes, hergebrachtes Freiheitsrecht des gesammten Volkes, daß auch die Verrichtungen des Staates seinen Beamten zustehen. Namentlich muß es in den Repräsentativdemokratien, die nur zu leicht zu einer neuen Art Usurpatoren ausarten, darauf halten, sich bei der Vollziehung der Gesetze in seiner Heimath durch seine Beamte regieren zu lassen [28]).

Um die eben bezeichnete Schwierigkeit theilweise wenigstens zu umgehen, ist es erforderlich, daß die unter I angeführten Gemeindearten auch bezüglich der Befugnisse gesondert behandelt werden.

1. Wir besprechen daher zuerst die Civil- und politischen Gemeinden und zwar in der Weise, daß wir die Kantone, in welchen ein Recht bald der politischen, bald der Ortsbürgergemeinde angehört, jeweilen namentlich aufführen; die Besprechung des Gemeindewesens gestaltet sich zwar auf diese Weise zu einem besondern Staatsrecht im Kleinen; sie ist aber nothwendig, weil wir nur auf diese Weise der Wahrheit annähernd gleich kommen und der Deutlichkeit keinen Eintrag thun. In wiefern ein Recht der Gemeinde nur unter einer gewissen Beschränkung durch den Staat zusteht, werden wir dann im Zusammenhang behandeln.

a. Die Gemeinden haben ein gewisses K o n s t i t u t i o n s r e c h t, indem sie G e m e i n d e o r d n u n g e n im Allgemeinen oder R e g l e-

---

[28]) Eine Fülle treffender Wahrheiten, die gerade auch in der Schweiz alle Beherzigung verdienen, enthält Tocqueville l. c. „D u s y s t è m e c o m m u n a l e n A m é r i q u e." Ich erlaube mir, zwei Stellen anzuführen: P. 71. „C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science; elles la mettent à la porté du peuple; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances, peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance; mais le despotisme, refoulé dans l'intérieur du corps social reparaît tôt ou tard à la surface." P. 79. „Il arrive souvent, en Europe, que les gouvernants eux-mêmes regrettent l'absence de l'esprit communal, car tout le monde convient que l'esprit communal est un grand élément d'ordre et de tranquillité publique, mais ils ne savent comment le produire. En rendant la commune forte et indépendante, ils craignent de partager la puissance sociale et d'exposer l'Etat à l'anarchie. Or ôtez la force et l'indépendance de la commune vous n'y trouverez jamais que des administrés et point de citoyens."

mente für spezielle Verwaltungszweige erlassen können. Als staatsverfassungsmäßige Norm für dieselben gilt der Grundsatz, daß sie weder den Bundes- und Kantonsgesetzen noch den Rechten Dritter zuwiderlaufen dürfen. Zum Konstituirungsrecht gehört ferner die Aufstellung der Beamtungen und die Feststellung von deren Besoldungen oder Entschädigungen; ersteres jedoch in dem Sinne daß sie die Aufstellung der durch die Verfassung oder die Gesetzgebung vorgesehenen Beamtungen nicht unterlassen dürfen, wenn ihnen in einigen Kantonen auch die Zahl der Gemeinderäthe zu bestimmen innerhalb gewisser Maxima und Minima überlassen ist.

b. In der Praxis von besonderer Wichtigkeit ist, daß sie ihre Behörden selbst bestellen können. Von der Mitwirkung der Gemeinden als solcher bei der Bestellung der centralen Landesbehörden wie in Uri, Obwalden, Glarus, Zug und Appenzell wollen wir nicht mehr reden, da davon seinesorts gesprochen worden ist. Ueber die Bezeichnung der speziellen Gemeindebeamten wollen wir auch nicht sprechen, da davon bei der Darstellung der Behörden die Rede sein soll. Für die übrigen gilt allgemein der Grundsatz, daß den Gemeinden die Wahl derjenigen Beamten und Behörden zusteht, deren Aufstellung sie für gut finden.

c. Die Bürgerrechtsaufnahmen stehen den Civilgemeinden und Ortsbürgergemeinden zu; dagegen haben die politischen Gemeinden über die Niederlassungsbegehren zu entscheiden. Die gleichen Grundsätze gelten für die Ausstellung der Heimaths- und Leumundsschriften; wenn die ersteren auch von den politischen Gemeinden ausgehen können, so geschieht es nur gestützt auf die Bürgerregister oder auf Ausweise, welche von den Bürgergemeinden geführt werden.

d. Der Gemeindehaushalt ist bei der politischen Gemeinde umfassender, wenn auch nicht bezüglich der bleibenden Vermögenstheile, die eben ausgeschieden werden, wenn die Trennung der Gemeinden durchgeführt ist, doch bezüglich der zu bestreitenden Bedürfnisse, der daherigen Einkünfte, der Feststellung der Büdgets, der Abnahme der Rechnungen. Im Gemeindehaushalt der politischen Gemeinden liegt ein um so gewichtigeres Moment als gegenüber dem Staat und den durch ihn aufgelegten Verpflichtungen die politische Gemeinde die Gemeinde als solche vertritt. Mit dem Rechte des eigenen und souveränen Haushaltes steht das Steuerrecht

für die Bestreitung der Gemeindebedürfnisse, das den Ortsbürgergemeinden nicht so allgemein zukommt, in Zusammenhang.

e. Das Recht der lokalen, auch Orts-Polizei genannt, steht ebenso allgemein dieser Gemeinde zu und zwar in so ausgedehnter Weise, daß dafür oft eine gesonderte Kommission mit gesonderten Verwaltungskassen besteht. Ohne die daherigen Funktionen erschöpfen zu wollen, muß ich als besondere Verpflichtung hervorheben: die Handhabung der Fremdenpolizei, sei es für Niedergelassene, Aufenthalter oder solche, die nur eines bestimmten Zweckes wegen, z. B. zum Hausiren, wegen Aufführung von Spielen sich in der Gemeinde bewegen. Für Handelsleute ohne bleibende Niederlassung wird in der Regel eine lokale Duldung nur auf Ausweise durch die Centralbehörde hin gestattet. Den zweiten wichtigen Theil der Personenpolizei bildet die Führung der Civilstandsregister, die in den deutschen Kantonen in den Händen der Pfarrer liegt. Bezüglich der Sachen steht die Feuerpolizei oben an; Wasser- und Straßenpolizei sind im Gefolge. Die Sicherheitspolizei berechtigt zur Aufstellung von besondern Ortspolizeidienern. Alle diese Punkte lassen eine besondere lokale Berücksichtigung zu, während bei der Gesundheits-, Sitten- und Wirthshauspolizei bereits mehr die Staatsbehörden aufgerufen werden. In vielen Kantonen steht den Gemeinden auch eine Strafbefugniß zu. Einen besonders hervorzuhebenden Punkt bildet bei der Polizei das Verhältniß der centralen zur lokalen Polizei, das übrigens jeweilen nach der betreffenden, kantonalen Gesetzgebung beurtheilt werden muß und die Aufstellung von allgemeinen Bestimmungen nur in beschränkter Weise zuläßt. In erster Linie handelt jedoch die Ortspolizei und ihre Behörden — dieß gilt ausschließlich von Gemeindeordnungen, während die centralen Behörden mit der Ueberweisung an den Richter eintreten, wenn es sich um die Verletzung von Vorschriften handelt, die von einer centralen Stelle ausgehen, namentlich wenn eine durch die Strafgesetze vorgeschriebene richterliche Verfolgung eintreten muß. Doch sind auch hier die Ortspolizeibehörden kompetent, die aber zu handeln aufhören, wenn die Centralgewalt einschreitet.

f. Ganz vorzüglich ist es die Befugniß der Einwohnergemeinde, wenn es sich um die Vollziehung der Gesetze handelt und eine Einwirkung des Staates auf den Bürger nothwendig wird. In erster Linie gehört hieher die Veranstaltung, daß die obrigkeitlichen Erlasse veröffentlicht werden. In materieller Beziehung sind hervor-

zuheben die Prästation der Militärleistungen und der Bezug der Staatssteuern, für welche im Kanton Thurgau die Munizipalgemeinde handelnd auftritt. Allgemeiner kann es ausgedrückt werden, wenn man von der Wahrung der Interessen, in Bezug auf Rechte wie auf Pflichten, spricht, die durch die Gesetze den Gemeinden übertragen werden.

g. Das Vormundschaftswesen gehört in seinen civilrechtlichen Bestimmungen dem Staate, in Bezug auf die Anwendung derselben und auf die Fürsorge für die Personen und das Vermögen den Gemeinden an. Es ist die politische und Civilgemeinde, welche handelt in den Kantonen Zürich, Bern, hier, wie wir unten sehen werden, mit Konkurrenz der Bürgergemeinde, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, bezüglich derjenigen, die nirgends im Kanton ein Gemeindebürgerrecht besitzen, Nidwalden für fremde Frauen und Wittwen, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen als Civilgemeinde, indem die Ausscheidung in Einwohnergemeinden nur kirchliche und Schulsachen betrifft, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Graubünden noch als Civilgemeinde, Aargau, Thurgau durch die Munizipalitätsgemeinde, Tessin, Wallis, insoweit der Gemeinderath die Vogtmannschaft über solche verhängen lassen kann, die sich wegen Untüchtigkeit oder übler Aufführung zur Verwaltung ihres Vermögens unfähig zeigen.

h. Die Armenpflege ist überall eine Last der Gemeinden, ob nun die Organisation auf dem oder einem andern Prinzipe beruhe. Sie liegt der Civil- und der politischen Gemeinde ob, unter der Mitleidenschaft der Ortsbürgergemeinde, in den Kantonen Bern, Luzern, insoweit die besondere Verantwortlichkeit dem durch die Einwohnergemeinde gewählten Gemeinderath übertragen ist, während Berechtigung und Verpflichtung zur Unterstützung einen vorherrschenden ortsbürgerlichen Charakter tragen, in den Kantonen Uri und Schwyz, wo überdieß die Bezirksgemeindeneinrichtung ergänzend hinzutritt, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel-Landschaft, in Schaffhausen auf gleiche Weise wie das Vormundschaftswesen, St. Gallen, Graubünden wie das Vormundschaftswesen, Tessin, Waadt, Wallis und Genf.

i. Einen viel allgemeinern Charakter als die Armenpflege, die auch dann, wann sie von der politischen Gemeinde besorgt wird, in der Folge eine ortsbürgerliche Färbung annimmt, hat das Schulwesen, das als eine Verpflichtung, die durch den Staat den Ge-

meinden auferlegt wird, eine staatliche Anforderung ist, für welche er sich an die politische Gemeinde hält. Der Bürgergemeinde bleibt es unbenommen, die Verpflichtungen auf sich zu nehmen oder ein Mehreres zu thun. Im Interesse des republikanischen Sinnes sollte das Mehrere nicht bloß den Burgerkindern, wie im Kanton Bern, zu Theil werden, sondern wie durch das neue Gemeindesteuergesetz des Kantons St. Gallen als ein Beitrag der Bürgerschaft an die politische Gemeinde zur gemeinsamen Benutzung sein. Wir finden in der That die Schulen auch innerhalb dem Bereiche der einheitlichen und politischen Gemeinden in den Kantonen Bern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Freiburg, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Graubünden, Aargau, Tessin, Wallis, Neuenburg und Genf. In mehrern der nicht erwähnten Kantone bestehen, wie schon gesagt, Schulgemeinden, welche die dem Schulwesen obliegenden Rechte und Verpflichtung zu erfüllen haben.

k. Zum Schlusse erwähnen wir noch eines den Gemeinden zustehenden Rechtes der freiwilligen Gerichtsbarkeit, ich meine das Recht zur Fertigung bei der Handänderung von Liegenschaften. Es ist ein Recht der Gemeinden, bez. des Gemeinderathes in den Kantonen Bern, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen und Aargau, hier mit Inbegriff des weitern Hypothekarwesens.

2. Nach dem, was wir unter den Befugnissen der politischen Gemeinden gesehen haben, ist es einleuchtend, daß die Ortsbürgergemeinden (auch Ortsburgergemeinden) ziemlich zurücktreten. Wir führen daher ihre Befugnisse in aller Kürze an.

a. Sie üben, wie bereits gesehen, das Recht der Bürgeraufnahme und pflanzen so das historisch hergebrachte persönliche Bürgerthum weiter; im Kanton Thurgau entscheiden sie auch über die Niederlassungsbegehren der Nichtgemeindebürger.

b. Ihre vorzügliche Sorge ist die Verwaltung der Bürgergüter, haben sie nun bestimmten Charakter je nach den Zwecken oder nicht; sie erlassen die nöthigen Reglemente über die Verwaltung und die Bürgernutzungen und beschließen innerhalb ihrer ortsbürgerlichen Sphäre die Errichtung von Bauten und Anstalten. In wie weit sie bei dieser gesonderten Verwaltung auch eigene Behörden haben, wollen wir unten sehen.

c. Für ihre gesonderte Verwaltung haben sie gesonderte Rechnungsabnahme.

d. Sie sind, wie die Civilgemeinden, für ihre Genossen im Armenwesen betheiligt in den Kantonen Bern (seit dem neuen Armengesetze nur beschränkt), Luzern, Unterwalden, Zug, Aargau und Neuenburg, in dem letztern Kantone, wenn besondere diesem Zweck gewidmete Fonds bestehen, in welcher Beziehung die alte Gemeindeverwaltung gegenüber der neuen Munizipalverfassung garantirt ist. Diese Bemerkung gilt allgemein von den Gemeinde- und Bürgergütern des Kantons Neuenburg. Es wird dadurch das Eigenthum und nicht die Eigenthümer berücksichtigt; für letztere gilt je das allen Neuenburgern gemeine Recht.

e. Sie haben das Vormundschaftswesen für ihre Genossen in den Kantonen Bern, Luzern und Nidwalden und

f. Das Schulwesen in dem Kanton Bern für die Genossen, in Obwalden und Zug allgemein und im Kanton Aargau, wenn besondere Güter vorhanden sind.

3. Gesetzlich geordnete und besondere Kirchgemeinden bestehen in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Freiburg und Thurgau; es bestehen Gemeinden mit diesem Namen in den Kantonen Schwyz, Ob- und Nidwalden und Außerrhoden, sie besorgen zwar auch kirchgemeindliche Angelegenheiten, fallen aber übrigens mit der Civilgemeinde oder der Ortsbürgergemeinde oder endlich mit der politischen Gemeinde zusammen.

a. Als solche besorgen sie zunächst die mit der Kirchenverwaltung — weniger mit dem Kultus — zusammenhängenden Angelegenheiten: Aufstellung einer größern Verwaltungsbehörde oder doch eines besondern Verwalters, des Kirchmeiers, Vermögensverwaltung, Bauten, Rechnungsabnahme, im Kanton Luzern auch mit der Erhebung von Steuern.

b. Sie haben die Wahl der Pfarrer, überhaupt der in der Gemeinde funktionirenden Geistlichen in den Kantonen Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden — beide Theile —, Glarus und Appenzell; in diesen und den andern Kantonen haben sie ferner die Wahl der sogenannten Kirchenbediensteten.

c. Im Kanton Zürich steht gesetzlich das Armenwesen mit den Kirchgemeinden in Verbindung; in einigen andern Kantonen besteht ein Zusammenhang faktisch, wenn durch die Kirchgemeinde verordnete Spenden oder Almosenbezüge stattfinden. Eine Bestimmung allgemeinerer Art für die Kirchgemeinden hat der Kanton Bern in Art. 64 des Gemeindegesetzes: „In denjenigen Kirchspielen,

welche mehrere Ortsgemeinden umfassen und wo bisdahin andere Zweige der Gemeindeverwaltung, wie namentlich das Schulwesen, das Armenwesen oder das Vormundschaftswesen, vom ganzen Kirchspiel oder von Abtheilungen desselben verwaltet wurden, wird diese Organisation beibehalten, und es soll Bestreben der Gesetzgebung und der Staatsverwaltung sein, auch in denjenigen mehrere Ortsgemeinden umfassenden Kirchspielen, welche diese gemeinsame Verwaltung bis jetzt nicht hatten, so viel die Verhältnisse und Umstände es erlauben, das Armen-, das Vormundschafts- und das Schulwesen — dieses letztere jedoch nur soweit es die Aufsicht betrifft — kirchgemeindsweise zu organisiren. Ebenso bleibt die kirchgemeindsweise Organisation von Theilen der Ortspolizei und des Fertigungswesens vorbehalten."

4. Die Schulgemeinden behandeln die Errichtung von Schulen und Bauten, die Erhebung von Steuern, die Wahl des Schullehrers; für die weitern Angelegenheiten, namentlich die Aufsicht, die Verwaltung setzen sie eigene Schulpflegen, auch Schulkommissionen oder Schulräthe genannt, nieder.

III. Der Organisation der Gemeindebehörden ist unter I insoweit vorgegriffen worden, als ich vom Betheiligtsein an den Gemeinden gesprochen habe, indem dieses einen Einfluß auf die erste der Gemeindebehörden, die Gemeindeversammlung, ausübt. Neben der Gemeindeversammlung besprechen wir den Gemeinderath und den ersten Gemeindevorsteher, in der Voraussetzung immerhin, daß zunächst von den Civil- und politischen Gemeinden, dann von den Ortsbürgergemeinden und endlich von den Kirchgemeinden die Rede sein soll; auf die Schulgemeinden wollen wir nach dem bereits Gesagten nicht mehr weiter eintreten.

1. Die Behörden der Civil- und politischen Gemeinde.

a. Die Gemeindeversammlung. Sie besteht, um dieses zur Vermeidung von Mißverständnissen vorauszuschicken, in der Gesammtheit der stimmfähigen Gemeindebewohner, bez. Bürger, nur als Wahlversammlung im Kanton Basel-Stadt für die Stadt, im Kanton Waadt in den Lokalitäten über 600 Einwohner, im Kanton Neuenburg für die Munizipalitäten und im Kanton Genf für alle Gemeinden. In diesen vier Kantonen werden die Befugnisse der Gemeindeversammlungen einer Stellvertretung übertragen, die in Basel Großer-Stadtrath, in der Waadt Gemeinderath, im Kan-

ton Neuenburg Repräsentantenrath, im Kanton Genf Munizipalrath heißt. Sie wird auf eine bestimmte Amtsdauer gestellt. Gemeindeversammlungen selber werden in den Kantonen Waadt und Neuenburg als Generalrath, im Kanton Wallis als Urversammlung bezeichnet.

Sehen wir vom Charakter der Versammlung als einer bloß wählenden ab und behandeln wir die Frage der individuellen Berechtigung, so können wir uns um so kürzer fassen als nach dem, was unter I bei den Civilgemeinden gesagt worden ist, hier nur die Einwohnergemeinde noch besonders berührt wird. Die zwei staatsrechtlich wichtigen Fragen sind: werden auch Kantonsbürger, die nicht Gemeindebürger sind, zur Versammlung gelassen und ist das Gleiche auch mit den Schweizerbürgern, die in der Gemeinde sind, der Fall? Das erstere kann um so eher bejaht werden, als gerade wegen der unter den gleichen Staatsgesetzen stehenden Kantonsbürger das Institut zu einer Berechtigung hat kommen können. Das zweite gilt von den niedergelassenen Schweizerbürgern in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Aargau, Thurgau und Neuenburg [29]).

---

[29]) Die Zulassung der Schweizerbürger zu den Gemeindeversammlungen besteht in diesen Kantonen nicht so unbedingt; in Neuenburg und Appenzell A. Rh., insofern der Betreffende einen Steuerbeitrag zu den Gemeindelasten leistet, in Zürich, St. Gallen, Aargau und Thurgau nach einer Niederlassung von wenigstens einem Jahre, in Luzern und Bern von 2 Jahren, im erstern Kantone unter den Vorbehalten ferner, daß ein Vermögen von Fr. 400 versteuert, daß im betreffenden Kanton dem Luzerner Gegenrecht gehalten werde und daß es sich nicht um die Angreifung des Gemeindevermögens, noch um Armensachen handle, im Kanton Bern unter dem Vorbehalt, daß der Schweizerbürger Grundeigenthum besitze. Das Motiv zu diesem Vorbehalt war im Kantone des Bundessitzes das, weil ein „Heer eidgenössischer Beamten" sich in Bern aufhalte. Im Kanton Zürich besteht, wie gesagt, keine eigentliche Einwohnergemeinde, dagegen werden die Niedergelassenen zu Gemeindeversammlungen berufen: a) bei Berathungen über Gegenstände, an welche sie gemäß §. 190 des Gemeindegesetzes beizutragen haben (d. h. an alle mit Ausnahme des Armenwesens und für die ohne Grundeigenthum Niedergelassenen, für die Ausgaben zu Neubau und Hauptverbesserungen von Kirchen, Pfrundgebäuden und Begräbnißplätzen, von Gemeinde- und Schulhäusern und von Straßen), b) bei Wahlen der Gemeindeammänner, Friedensrichter, Gemeindeschulpfleger, Schullehrer, Schulgutsverwalter, Pfarrer, Katecheten, Helfer, Stillständer. „Ueberdieß steht es den Gemeinden frei, den niedergelassenen Schweizerbürgern auch zu Gemeindsverhandlungen, zu denen sie nach §. 22 nicht stimmberechtigt wären, auf kürzere oder längere Zeit den Zutritt zu gestatten." Bei all diesen Beschränkungen verdient als Thatsache erhoben zu werden, daß die Berechtigung für Schweizer, die nicht

Neben der eben angegebenen Beschränkung der Schweizerbürger im Kanton Bern ist auf der andern Seite die Ausdehnung der Berechtigung in einer andern Richtung erwähnenswerth. Es sind u. A. auch zugelassen (§. 21 b) außer der Gemeinde wohnende, in derselben tellpflichtige Kantonsbürger, ferner (§. 22) folgende Personen, die in der Ausübung des Stimmrechtes vertreten werden müssen: alle in oder außerhalb der Gemeinde wohnende, in denselben Tellpflichtige, welche unter Vormundschaft stehen, — Korporationen, von denen die Gemeinde Tellen bezieht, — Weibspersonen eigenen Rechtes, welche in der Gemeinde tellpflichtig sind.

Legen wir die oben behandelten Befugnisse der Gemeinden zu Grunde, so stehen hievon der Versammlung sämmtlicher Bürger zu: die zum Konstituirungsrecht gezählten Ordnungen und Reglemente, die Aufstellung der Beamtungen und deren Entschädigung, die Wahl des Gemeinderathes und der Vorsteher, die Bürgerrechtsaufnahme, im Haushalte das Recht zur Erstellung von Bauten, zur Bewilligung von Ausgaben, wenigstens insoweit sie einen bestimmten Betrag übersteigen, das Recht zur Ertheilung von Prozeßvollmachten und endlich das wichtige Steuerrecht.

Verstanden bleibt immerhin, daß bei einer so allgemeinen Angabe nicht alle Gemeindeverhältnisse auf eine in allen Kantonen zutreffende Weise genau bezeichnet werden können [30]).

---

in ihrem Heimathkantone wohnen, auch in Gemeindeangelegenheiten ausgesprochen ist in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Basel-Landschaft, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Aargau, Thurgau und Neuenburg, also in 8½ Ständen; Waadt und Genf fürchten wahrscheinlich noch das germanische Element.

[30]) Zur Würdigung der im Gemeindehaushalt zur Sprache kommenden Gesichtspunkte will ich wenigstens die Gesetzgebung eines Kantons, Bern, anführen. Art. 26 lautet: „Folgende Gegenstände der Ortsverwaltung müssen von der Gemeinde selbst behandelt und dürfen von derselben keiner andern Behörde übertragen werden:

1. Die Wahl ihres Präsidenten, des Gemeindeschreibers, des Präsidenten und der Mitglieder des Gemeinderathes.
2. Die Errichtung bleibender besoldeter Stellen und die Bestimmung der Besoldungen.
3. Die Annahme oder die Abänderung aller Gemeindreglemente mit Ausschluß bloßer Instruktionen.
4. Die Stiftung von Kirchen, Armen-, Kranken-, Arbeits- und Schulanstalten.
5. Die Ausschreibung von Tellen.
6. Bauten, deren Kosten die in dem Gemeindereglement zu bestimmende Summe übersteigen.

b. Allgemein ist das Institut der Gemeinde- oder Munizipalräthe, wie sie in den Kantonen Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis und Neuenburg heißen. Sie sind von den Gemeindeversammlungen auf eine gewisse Anzahl Jahre gewählte Kollegien. Die Mitgliederzahl dieser Kollegien ist starken Schwankungen unterworfen; gewöhnlich geben Verfassung oder Gesetz Maxima und Minima an, innerhalb welchen durch besondere Reglemente entweder nach der Bevölkerung oder unabhängig von derselben von der Gemeinde selber entschieden wird [31]). Ueber die Wählbarkeit gilt, nebst der von selbst verständlichen Stimmfähigkeit, eine besondere Hervorhebung des Domizils in der Gemeinde; namentlich legt Tessin bei seiner im Sommer so stark auswandernden Bevölkerung ein starkes Gewicht hierauf. St. Gallen und Thurgau verlangen das zurückgelegte 25ste Altersjahr, Tessin das 30ste. Censusbestimmungen haben Luzern, das Fr. 1000, Aargau, das 1000—3000 und Tessin, das Fr. 400 verlangt. Das bürgerliche Moment heben Aargau und Waadt hervor, weil da zwei Drittel der Gemeinderäthe (Munizipalräthe) Ortsbürger sein müssen; in der Waadt gilt dieß auch für den Generalrath; es werden durch das Loos so viele

---

7. Veräußerungen und Erwerbungen von Liegenschaften, deren Schatzungswerth die im Reglement zu bestimmende Summe übersteigt.

8. Bürgschaftsverpflichtungen und Darleihen auf den Namen der Gemeinde.

9. Der Beschluß zur Anhebung eines Prozesses, dessen Gegenstand die Summe übersteigt, die in dem Gemeindereglement bestimmt ist, und der Beschluß zu Beilegung eines solchen durch Vergleich oder durch Uebertragung an Schiedsrichter.

10. Die Bestimmung des jährlichen Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben.

11. Die Genehmigung sämmtlicher Gemeindsrechnungen."

[31]) Die Zahl wird, mit Inbegriff des Vorstehers, angegeben im Kanton Zürich von 3—13, Bern wenigstens 5, Luzern 3—5, Uri wenigstens 7, Schwyz 7—13, in Obwalden sind es die in der Gemeinde wohnenden Mitglieder des Regierungs- und des Landrathes, Nidwalden 5—13, Glarus 4—11, darunter die in der Gemeinde wohnhaften Mitglieder des Rathes, Zug wenigstens 5, Freiburg 3—9, Solothurn wenigstens 3 und von 100 Seelen Einwohnerzahl der Gemeinde einer mehr, Landschaft 3—7, Schaffhausen 5—9, Appenzell 7—21, St. Gallen 5—15, Aargau 3—9, Thurgau, die Munizipalgemeinde 5, Tessin 3—11, Waadt 1 Syndic und weiters durch das Gesetz zu bestimmen, Wallis 3—17, Neuenburg wenigstens 5, Genf, die Stadt 41, in den übrigen Gemeinden bestimmt jeweilen das Gesetz; — für die engere Verwaltung hat die Stadt Genf einen vom Munizipalitätsrath aus seiner Mitte gewählten Verwaltungsrath von 5 Mitgliedern.

andere Bürger gestrichen, bis die Gemeindebürger zwei Drittel des Generalrathes bilden können. Die Amtsdauer ist verschieden; sie schwankt zwischen 2 und 6 Jahren mit partieller oder Gesammterneuerung; jedenfalls ist wichtig, daß auch hier keine lebenslänglichen Aemter geduldet werden; auf der andern Seite gilt für alle stimmberechtigten Gemeindebürger der Amtszwang, sei es nur für ein, sei es für zwei Jahre, sei es für eine ganze Amtsdauer. Die Einberufung wird, abgesehen von den ordentlichen Sitzungen, durch das Bedürfniß bestimmt; im Kanton Genf ist sie, sowie die Dauer der Sitzungen, vom Willen des Staatsrathes abhängig.

Zu den Befugnissen, resp. Pflichten des Gemeinderathes gehören, die unter II angegebenen zur Grundlage genommen, das Vorschlags- und Vorberathungsrecht zu den Ordnungen und Reglementen, zu den Bürgerrechtsbegehren, Rechnungsablagen, die unmittelbare Verwaltung, ganz besonders die Ortspolizei, die Vollziehung der Erlasse der Staatsbehörden — bei beiden letzten Punkten tritt die Thätigkeit des Vorstehers in den Vordergrund — das Vormundschafts-, das Armen- und das Schulwesen, sei es in der Gesammtheit der Behörde, sei es durch eigene Kommissionen.

Daß übrigens in den 25 Kantonen hiebei große Verschiedenheit herrscht, ist begreiflich und es wäre ein nicht lohnendes Unternehmen, das jedenfalls die Grenzen dieses Buches weit übersteigt, Uebereinstimmungen und Abweichungen heraussuchen zu wollen. Dagegen halte ich es für passend, die Gemeinwesen zweier Kantone hervorzuheben: die Verwaltung in der Stadt Genf und die Verwaltung in den St. Gallischen Gemeinden; der geneigte Leser lernt dadurch wenigstens die Gesichtspunkte kennen, welche bei der gemeinderäthlichen Verwaltung hervortreten.

Nach den Art. 17 und 18 des Gemeindegesetzes ist der Verwaltungsrath der Stadt Genf betraut: mit der Verwaltung und Erhaltung der Güter der Stadt, mit der Vorlage und der Vollziehung des Büdgets, mit der Verwaltung der Einkünfte, mit der Vollziehung der Entschließungen des Munizipalrathes, mit der Verpachtung der Liegenschaften und der Einkünfte der Stadt, wobei er die Pachtzeit und Bedingungen zu bestimmen hat, mit der gerichtlichen Eintreibung der Pachtzinse und anderer ausstehender Forderungen, mit der Erlassung der dringenden Maßregeln zur Herbeischaffung der Lebensmittel, mit der Ernennung, Ueberwachung und Abberufung der Beamten der Stadtverwaltung, mit der Leitung der

Gemeindearbeiten, mit der Annahme von Schenkungen oder Vermächtnissen, die keine Last enthalten, Fr. 2500 nicht übersteigen und in beweglichem Vermögen bestehen, mit der Bewilligung zur Errichtung von Stützmauern, Schuppen 2c., welche über die Häuserflucht hinausgehen, mit der Verhinderung nicht bewilligter Bauten, mit der Ueberwachung gegen Eingriffe oder Verschlechterungen der Straßen, Spaziergänge und öffentlichen Plätze, mit der Ueberwachung der Polizeivorschriften, soweit sie Gemeindeanstalten, öffentliche Bäder, Schlachthäuser, den Fleischverkauf, die Holzlager, die Hafenordnung und die Zugänge der Quaien, Marktpolizei, die Bezeichnung der Straßen und Häuser, die Verbindung der Kanäle, die Wasserableitung von den Dächern, die Benutzung und Reinlichkeit der Stadtbrunnen, die Ablagerung des Schuttes, den Verkehr und die Aufstellung der Fuhrwerke in den Straßen, die an den Fenstern aufgestellten Gegenstände, die Reinigung der Straßen vom Schnee, die Reinlichkeit der Straßen und öffentlichen Plätze überhaupt betreffen. — Wer, der einmal in Genf war, fühlt sich bei dieser bloßen Aufzählung nicht in das Leben der verkehrsreichen Stadt versetzt!

Im Kanton St. Gallen ist der Gemeinderath die Behörde, „welche im Umfang der politischen Gemeinde kraft Art. 85 der Verfassung alle zur Vollziehung der Gesetze und zu Handhabung der Polizei erforderlichen allgemeinen Verfügungen und Anordnungen zu treffen hat." Er hat das Niederlassungswesen und die Aufsicht über die Fremden zu besorgen; er ertheilt die Bewilligung zur Vorweisung von Schaugegenständen, und zur Ausübung von zu öffentlicher Belustigung dienenden Künsten; er hat die polizeiliche Aufsicht über sämmtliche Wirths- und Schenkhäuser, gegen wahnsinnige Menschen, schädliche und gemeingefährliche Thiere, die Bestellung der polizeilichen Bürgerwachen, die Führung der Verzeichnisse über alle Ortsbewohner nebst der Angabe der Statusveränderungen, die Ertheilung von Heimathscheinen, die Aufsicht über den Verkauf der Lebensmittel, Schau und Schatzung von Brod und Fleisch, die Vollziehung der gesundheitspolizeilichen Vorschriften, die Aufsicht über Jahr- und Wochenmärkte, die Vollziehung der Polizeigesetze über Handwerke und Gewerbe, die Aufsicht und Leitung der öffentlichen und freiwilligen Versteigerungen, die Aufsicht über das Bauwesen nebst den dazu erforderlichen Sicherheitsanstalten, über die Reinlichlichkeit der Straßen, Brunnen und öffentlichen Plätze, über die Wasserleitungen, Flüsse und Bäche, Wuhren und Dämmungen, die

Feuerpolizei, die Sonntags- und Kirchenpolizei, das Vormundschaftswesen, die Leitung, Besorgung und Beaufsichtigung des Armenwesens, den Bezug der Kantonalsteuern, die Brandassekuranzsteuern, die Verlegung von Militäreinquartierungen, Pfandbeschreibungen, die Rechnung über Einnahmen und Ausgaben sowie das Steuerwesen der Gemeinden, nebst einigen Wahlbefugnissen, die ich nicht zu berühren gedenke.

c. Der Gemeindevorsteher. Schicken wir voraus, daß es sich hier nicht um die Person handelt, welche in den Kantonen Bern, Nidwalden und Neuenburg die Leitung der Gemeindeversammlung hat, sondern um die, welcher bei den Befugnissen und Verpflichtungen der Gemeinde und des Gemeinderathes, vorzüglich mit Rücksicht auf das Verhältniß der Gemeinde zum Staat, eine eigene Stellung in der Gemeinde zugewiesen ist. Sie ist bekannt unter dem Namen Gemeindepräsident in den Kantonen Zürich, Schwyz, Obwalden, Glarus, Zug, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Gemeinderathspräsident in den Kantonen Bern (hierüber einige Erläuterungen), Luzern, Nidwalden, Wallis und Neuenburg (président de la municipalité), Gemeindeammann in den Kantonen Zürich, Luzern, Freiburg, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Thurgau, für die Munizipalität, Stadtrathspräsident in Basel-Stadt, Hauptmann in Appenzell A. Rh., Syndic in den Kantonen Tessin und Waadt, Maire im Kanton Genf.

Ueber ihre Stellung als Staats- und Gemeindebeamter zugleich sind drei Systeme zu unterscheiden. Nach dem einen hat der Staat, abgesehen vom Gemeinds- oder Gemeinderathspräsidenten, seine eigenen Beamten; es ist dies der Fall in den Kantonen Zürich und Luzern mit dem Institut des Gemeindeammanns; im Kanton Zürich können die Stelle eines Gemeindspräsidenten und die eines Gemeindeammanns auf die gleiche Person vereinigt werden; nach dem andern, eine reine Nachäffung des französischen, das nur im Kanton Freiburg besteht, setzt der Staatsrath seinen Beamten als Vorsteher der Gemeinde und dem Gemeinderath vor; nach dem dritten endlich wendet sich der Staat an den von der Gemeinde zu ihrem ersten Beamten gewählten Offizial, wobei jedoch aber über die Verpflichtungen zur Staatsgewalt gewöhnlich eigene Bestimmungen bestehen. Ueber die Wahl der Gemeindepräsidenten, Gemeinderathspräsidenten, Syndics und Maires gilt allgemein der Grundsatz, daß sie von der Gemeinde ausgehe; eine Ausnahme bildet Basel-Stadt,

wo die Regierung den Stadtrathspräsidenten bezeichnet, und Neuenburg, wo die Wahl des Munizipalitätspräsidenten der Munizipalität zusteht; fast so allgemein gilt derselbe Grundsatz für den Gemeindeammann; nur in zwei Kantonen finden sich Ausnahmen; im Kanton Zürich, wo der Bezirksrath auf einen Zweiervorschlag der Gemeinde wählt, und im Kanton Freiburg, wo die Regierung aus allen stimmberechtigten Gemeindegliedern den Ammann „setzen" kann.

Die Befugnisse des Vorstehers werden in den einzelnen Gesetzen weitläufig bezeichnet; als allgemein gültig kann ausgesagt werden, daß er der erste vollziehende Beamte der Gemeinde und der Regierung in der Gemeinde ist; in letzterer Beziehung steht er in den Kantonen mit Bezirksstatthaltern oder Oberamtmännern mit diesen im Verkehr. Im Einzelnen ist noch Folgendes zu erwähnen: im Kanton Bern sind, wie schon gesagt, die Präsidenten der Gemeinde und des Gemeinderathes je nach dem zu behandelnden Geschäfte Vorsteher der Gemeinde. Der Art. 54 des Gemeindegesetzes lautet: „Der Präsident der Gemeinde und derjenige des Gemeinderathes sind verpflichtet, die Aufträge, welche ihnen von Regierungsbehörden oder Beamten ertheilt worden, je nach den Umständen entweder der Behörde, welcher sie vorstehen, mitzutheilen oder selbst zu vollziehen. Deßgleichen liegt ihnen, soweit die Behörden nicht andere Personen damit beauftragen, die Vollziehung der Beschlüsse der Gemeinde und des Gemeinderathes ob." Eine bestimmte Direktion giebt jedoch bezüglich der Befugnisse der beiden Beamten der §. 68 der Verfassung: „Der Einwohnergemeinderath und sein Präsident sind die örtlichen Vollziehungs- und Polizeibehörden." In den Kantonen Zürich und Luzern hat eine Ausscheidung der Befugnisse des Präsidenten und des Ammanns stattgefunden. Der erste hat den Vorsitz in den Versammlungen der Gemeinde und des Gemeinderathes, die Unterschrift zu den von diesen Behörden ausgehenden Akten, die Eröffnung der an dieselben gerichteten Vorschriften, das Einberufungsrecht zu Verwaltungen. Ihm gegenüber ist der Ammann der Vertreter der Regierung und gewissermaßen namentlich Polizeibeamter für die administrative wie für die gerichtliche Polizei; im Kanton Zürich besorgt er den Rechtstrieb. Im Uebrigen ist seine Stellung durch Art. 66 des Gemeindegesetzes bezeichnet: „Der Gemeindeammann steht unter dem Befehl des (Bezirks-) Statthalters und ist ihm in allen seinen Anordnungen gewärtig. Er vollzieht die Gesetze und Landesverordnungen, sowie die mittelbar oder unmittel-

bar an ihn gelangenden Aufträge der obern Behörden." Riecht stark büreaukratisch! Die übrigen Kantone, namentlich St. Gallen, Freiburg und Genf, ergehen sich stark in der Aufzählung der einzelnen Verrichtungen des Ammanns (Maire); ich muß sie übergehen und will dagegen Basel-Landschaft hervorheben, wo, wenn auch nicht immer die Personen, doch das Gesetz die verschiedene Stellung als Gemeindevorsteher und als Regierungsbeamter gut ausgeschieden hat [32]); eine gleiche Ausscheidung hat auch Waadt gemacht im Gesetz vom 26. Januar 1832, VI. Kap., 1. und 2. Abschnitt.

d. Der Friedensrichter, der wohl auch zu den Gemeinde-

---

[32]) §. 24: „Als Staatsbeamter vertritt der Gemeindepräsident im ganzen Umfang der Gemeinde die Stelle des Bezirksstatthalters als dessen Gehilfe. In dieser Beziehung kommen ihm folgende Geschäfte zu:

a. Er vollzieht in der Gemeinde unter mittelbarer oder unmittelbarer Leitung und Aufsicht der betreffenden Oberbehörde die Verordnungen, Gesetze, Beschlüsse oder Aufträge des Regierungsrathes und seiner Direktoren, sowie des Bezirksstatthalters, welchem er in Bezug auf seine Verrichtungen verantwortlich ist.

b. Er besorgt nach Vorschrift der Gesetze und Verordnungen die verschiedenen Zweige der allgemeinen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei; auch in Fällen, wo zur Sicherstellung der Personen oder des Eigenthums (sei es gegen Angriffe von Menschen, sei es gegen plötzliche Naturereignisse, wie Feuer- und Wassersnoth oder andere hohe Gefahr) schleunige Vorkehrungen nöthig werden, sind letztere durch den Gemeindepräsidenten zu treffen, wobei dieser nach Maßgabe der Umstände die persönliche Hülfe der Gemeindebewohner ansprechen kann und überhaupt die der Gemeinde zu Gebote stehenden geeigneten Mittel anwenden soll.

c. Er unterstützt als Polizeibeamter sowohl den Bezirksstatthalter als den Untersuchungsrichter bei Ausmittelung von Verbrechen und Vergehen, besorgt gerichtliche Citationen, Eröffnungen u. dgl. mehr, sowie derselbe auch bei Vollstreckung von Urtheilen kann in Anspruch genommen werden."

§. 27. Als Vorsteher der Gemeinde und des Gemeinderathes sorgt der Gemeindepräsident für Handhabung äußerer und innerer Polizei in den Gemeindeversammlungen sowohl als in den Gemeinderathssitzungen, hat selbst aber in beiden nur im Falle des Innestehens der Stimmen entscheidende Stimme. Er empfängt und eröffnet alle Eingaben, Zuschriften und Petitionen an die Gemeinde und den Gemeinderath, legt solche beförderlichst der Versammlung oder der Sitzung vor; trifft, wo es dringend nöthig ist, außer denselben die geeigneten Vorkehrungen und einstweiligen Verfügungen, hält sich stets ein genaues, fortlaufendes Verzeichniß der zu behandelnden Gegenstände und versichert sich der Vollziehung einzelner Beschlüsse, Aufträge und Verfügungen der Gemeinde oder des Gemeinderathes. Derselbe unterzeichnet auch alle von der Gemeinde ausgehenden Schreiben.

behörden gezählt wird, ist es nur insoweit, als sein Wirkungskreis sich in der Regel auf die Gemeinde beschränkt und als er von dieser gewählt wird. Den Verrichtungen nach gehört er zu den richterlichen Behörden des Staates und wird daher bei diesen berührt werden.

2. Bei den Ortsbürgergemeinden ist als oberste Behörde die Versammlung der Ortsbürger oder der Genossen zu betrachten. Sie besteht aus den sämmtlichen in der Ortsgemeinde in einem besondern Genossenverbande stehenden Staatsbürgern, die nach den Grundsätzen über staatsbürgerliche Stimmfähigkeit stimmfähig sind, Antheil am Gemeindegut haben und nach den Vorschriften einiger Kantone (z. B. Unterwalden, St. Gallen) auch in der Gemeinde wohnen. Ihre wichtigste Beschäftigung ist die Aufnahme neuer Bürger, die Bestimmung über das Gemeindegut und die Versorgung der angehörigen Armen. Die eigentliche Verwaltung ist einem Verwaltungsrathe übertragen, der von den Genossen gewählt wird, insofern das Gesetz nichts Anderes bestimmt. Das Gesetz bestimmt anders in den Kantonen Luzern und St. Gallen, wo die Genossen ihre besondere Verwaltung dem Gemeinderath übertragen oder einen eigenen Verwaltungsrath bestellen können; im Kanton Luzern wählt die politische Gemeinde aus den Verwaltungsräthen den Präsidenten; im Kanton Aargau hat der Gemeinderath die Verwaltung und die einzelnen Mitglieder auch den Vorsitz in den verschiedenen Genossenschaften einer Gemeinde. Besondere Aufsicht hat die Verwaltung einzelnen Stiftungen und Fonds, die in der Gemeinde zu bestimmten Zwecken vorhanden sind, zu widmen, ferners einem besondern Gemeindegut, den Waldungen, die da, wo eine Ausscheidung des Gemeindegutes stattgefunden hat, den Genossengemeinden gehören.

3. In den Kirchgemeinden sind außer der Versammlung der zur Kirchgemeinde gehörigen stimmfähigen Bürger oder Einwohner als Behörden zu erwähnen: im Kanton Zürich der Stillstand; er besteht aus dem Pfarrer und den übrigen bei der Gemeinde angestellten Geistlichen, dem Präsidenten der Gemeinde, dem Gemeindeammann und vier von der Kirchgemeinde gewählten Stillständern; die Mitgliedschaft im Stillstande ist im Kanton Zürich eine wahre Ehrenstelle. Im Kanton Bern muß außer dem Kirchenvorstand, der aus dem Pfarrer, den übrigen bei der Ge-

meinde angestellten Geistlichen und 4—12 gewählten Kirchenältesten besteht, der Kirchengemeinderath erwähnt werden, der bei den nicht kirchlichen Angelegenheiten, die kirchgemeindeweise besorgt werden, funktionirt; im Kanton Luzern wird eine Kirchenverwaltung aufgestellt, deren Vorstand der Pfarrer ist; die Zahl der übrigen Mitglieder wird von der Kirchgemeinde bestimmt, der das Wahlrecht zusteht. Im Kanton Glarus heißt die Behörde, wie im Kanton Zürich, Stillstand; sie besteht aus dem Pfarrer, den Räthen der Gemeinden und einigen von den Kirchgemeinden gewählten Mitgliedern. Im Kanton Freiburg besteht ein Pfarreirath aus dem Gemeindeammann der Pfarrgemeinde und je einem Mitgliede des Gemeinderathes aus den übrigen Gemeinden.

IV. Die Vermögens-, bez. Steuerverhältnisse der Gemeinden. Durch alle Kantone der Schweiz sind die Gemeinden, welches sonst auch ihre Stellung zum Staate oder ihre sonstigen Befugnisse sein mögen, als moralische Personen anerkannt. In dieser Hinsicht ist ihnen ihr Eigenthum gewährleistet, gegenüber dem Staate, dasselbe aber auch als Gemeindeeigenthum konstituirt, gegenüber den Privatinteressen der Bürger, welche sich desselben nicht bemächtigen dürfen, sondern auch da, wo eine persönliche Nutzung gestattet ist, sich auf den Ertrag beschränken müssen. Gerade in den neuern Gesetzen zeigt sich das Bestreben, das Eigenthum der Gemeinden gegen Privatansprüche oder sonstige Berechtigungen festzustellen. Formell geschieht es durch die Aufstellung von Inventarien, worin alles der Gemeinde gehörige, unbewegliches und bewegliches, Vermögen aufgeführt wird, mit Ausscheidung der Berechtigungen Anderer, so daß sie als nach allen Richtungen rechtsgültige Dokumente dienen. Dabei kann als gemeine Regel angenommen werden, daß als Gemeindegut Alles aufgeführt wird, was seiner Natur oder dem Herkommen gemäß zu öffentlichen Gemeindezwecken verwendet worden ist; namentlich werden als solche aufgeführt: die öffentlichen Plätze, Brunnen und Wasserleitungen, Kommunikationsstraßen, Kirchen, Schul-, Wohlthätigkeits- und Armenanstalten; — Privaten oder Korporationen ist der Beweis des Gegentheils vorbehalten. Das rechtliche Moment zur Ausscheidung hat neben Tessin auch Bern besonders scharf hervorgehoben, zunächst weil die Ortsbürgergemeinden, wo sie neben Einwohnergemeinden bestehen, in das Gebiet der privatrechtlichen Korporation

zurückgedrängt sind [33]). Diese Tendenz zeigt sich in den innern Kantonen im Kanton Zug. Sie bringt uns von der Frage des Eigenthums auf den Eigenthümer. Wo nur Civilgemeinden bestehen, kann die Frage nicht zweifelhaft sein und gerade da, wo zur Gemeindeversammlung auch Nichtgemeindebürger zugelassen sind, ist jenen das Eigenthum vorbehalten; bei ausgeschiedenen Gemeinden tritt in erster Linie die Ortsbürgergemeinde auf, namentlich in Bezug auf die Güter, welche einer Privatbenutzung unterworfen werden können, wie Waldungen und Allmenden; das Recht der politischen Gemeinde erscheint scharf ausgeprägt im Kanton Bern und zwar infolge des neuen Gemeindegesetzes. Gleichmäßig berechtigt, jedoch immerhin auf Gesetz oder urkundliche Ausscheidung gestützt, sind die beiden Gemeinden in den Kantonen Luzern, St. Gallen, Aargau und Thurgau. Abgesehen von der später zu berührenden Staatsaufsicht ist das Eigenthum jedoch nicht so unbeschränkt, wie in Privathänden, indem neben der Garantirung ebenso allgemein die Sanktionirung seiner Bestimmung läuft im Grundsatz, daß das Gemeindevermögen zunächst und vor Allem zur Bestreitung der Gemeindelasten, seien sie lokaler Natur, seien sie durch Gesetze des Staates als allgemeine der Gemeinde auferlegt, verwendet werden muß. Speziellen Fonds ist ihre Verwendung zum bestimmten Zwecke gesichert, z. B. zu Kirchen-, Schul- und Armenausgaben und es ist eine Ausnahme, welche einzig in den Kantonen Zürich und Aargau gestattet ist, daß, wenn ein Fonds Ueberschüsse hat, dieselben zu anderweitiger Verwendung abgetreten werden können. Das Gleiche läßt sich auch von den zu Gemeindezwecken angewiesenen Stiftungen sagen, während, wie wir im I. Buche gesehen haben, bei Stiftungen allgemeiner Art, die sich nicht an Gemeinden oder deren Haushalt anlehnen, der Staatswille viel überwiegender ist. Im Zusammenhang mit den sich steigernden Lasten wie des Staates so der Gemeinden, und im Zusammenhang mit einer be-

[33]) Art. 42. „Damit der Zweck der öffentlichen Güter desto eher gewahrt und jeder Streit darüber möglichst vermieden werde, soll, soweit dieß nicht bereits geschehen ist, die Bestimmung sämmtlicher Gemeindegüter ausgemittelt und amtlich festgestellt werden. Insbesondere ist von jedem Vermögensbestandtheile zu bestimmen, ob er einen allgemein örtlichen oder einen rein burgerlichen Zweck habe. Bei Gütern, welche theils einen örtlichen, theils einen burgerlichen Zweck haben, ist dieß ebenfalls festzustellen und zugleich das Maß möglichst genau zu bestimmen, in welchem sie dem einen und andern dieser Zwecke dienstbar sind."

stimmungsgemäßen Verwendung reiht sich an die Sanktionirung der Bestimmung das Bestreben, die Gemeindegüter zu erhalten und zu äufnen. Im Erstern liegt, daß keine Kapitalverwendungen als zu bleibenden Anstalten oder zu ganz außergewöhnlichen Anstrengungen gemacht werden dürfen, im Andern, daß gewisse Einnahmen, wie für Bürgerrechtsaufnahmen, Einheirathungsgebühren, Strafgelder nicht für laufende Ausgaben verwendet, sondern zu Kapital angelegt werden müssen. Das Gemeindegesetz von St. Gallen, welches ganz vorzüglich die ökonomische Seite der Gemeindeverwaltung berücksichtigt, hat überdieß vorgeschrieben, daß die Gemeinden, welche Schulden haben, zur Tilgung derselben verpflichtet sind und dabei nach einem eigenen Schuldentilgungsplan verfahren müssen; einen gleichen Zweck verfolgen auf dem Wege der Staatsaufsicht einige andere Kantone. Aus der Sanktionirung der Bestimmung folgt weiter, daß die Privatnutzungen erst beginnen dürfen, wenn die öffentlichen Bedürfnisse bestritten sind; in einigen Kantonen sind sie auf Liegenschaften, Waldungen beschränkt; bei jenen findet meist noch Verpachtung statt, wobei jedoch nur die Bürger zum Angebot berechtigt sind; bei diesen ist die Nutzung an eine mehr oder weniger große Gegenleistung gebunden. Allgemeine Regeln lassen sich aber um so weniger aufstellen, als die faktischen Verhältnisse, der Reichthum einer Gemeinde an solchen Gütern, den Ausschlag geben. Zu unterscheiden von den Privatnutzungen Aller sind die Nutzungen Einzelner infolge gewisser Gerechtsamen. So sehr auf der einen Seite diese auch anerkannt werden, so sehr macht sich auf der andern das Bestreben geltend, diese Naturalgerechtsamen gegen Entschädigung loszukaufen [34]).

Diese Berechtigungen stützen sich in Bezug auf Ursprung und Umfang auf besondere Titel, — allein auch bei den Burgernutzun-

[34]) Gesetz des Kantons Bern, §. 41: „Da, wo auf öffentlichen Gütern, Stiftungen, Anstalten u. s. w. besondere Benutzungsberechtigungen zu Gunsten einzelner Personen oder ganzer Klassen von Staatsbürgern rechtsgültig haften, deßgleichen, wo Gemeinden, Stiftungen oder Anstalten auf Titel oder Uebung beruhende Ansprüche an andere Gemeinden, einzelne Personen oder ganze Klassen von Staatsbürgern zu machen haben, bleiben die einen und die andern dieser Berechtigungen in ihrem Bestande. Insbesondere werden die sog. Gemeinde- oder Burgergenüsse da, wo solche bis dahin aus dem öffentlichen Gute bezogen wurden, unter Vorbehalt gesetzlicher Abhülfe bei erweislichen Mißbräuchen ferner anerkannt."

gen erster Art zeigt sich das Bestreben, den Genuß derselben durch besondere Reglemente festzustellen und gegen Willkür zu schützen. Die Prüfung derselben durch die Staatsgewalt bildet eine der wichtigsten Befugnisse der letztern gegen die Gemeinden und mit Recht, indem hier und im Steuerwesen die Gemeindeverwaltungen am meisten dem Dorfmagnatenthum, statt den Grundsätzen der Gerechtigkeit, unterworfen sind.

Halten wir nun am Gesagten fest, so dürfte es ein Leichtes sein, einige Grundsätze über die Verwaltung der Gemeinden in den jährlichen Einnahmen und Ausgaben zu gewinnen. Die erste Einnahmequelle ist der Ertrag der Gemeindegüter und es gehört zu einer weisen Verwaltung, denselben durch Verpachtung in öffentlichen Steigerungen statt in Privatvertheilungen gegen Entschädigung, durch regelmäßiges Beziehen der Zinse und anderer Guthaben so groß als möglich zu machen, um so mehr als zur Ergänzung der ersten Einnahmequellen auf den harten Fels des privatbürgerlichen Sackes geschlagen werden muß, aus dem die Steuern fließen. Eine genaue Berücksichtigung der ersten liegt um so mehr in der Aufgabe des Staates, als bei denselben die Berechtigung zum Genusse auf die Bürger beschränkt, die Verpflichtung zu Steuern dagegen auf die Niedergelassenen ausgedehnt ist. Mit der so allgemeinen Garantirung des Niederlassungsrechtes ist es Aufgabe des Staates geworden, hier staatsbürgerliche Bestimmungen der Gerechtigkeit aufzustellen, welche dem gemeindebürgerlichen Eigennutz Schranken setzen. Allein auch für die Bürger, abgesehen vom Vorhandensein von Niedergelassenen, ist es eine Aufgabe des Staates, das Steuerwesen, das auf das Privateigenthum Ansprüche macht, nicht der Willkür der Gemeinden anheimzugeben, sondern von sich aus Bestimmungen aufzustellen, welche auf die gleichheitliche Behandlung der Bürger und des Vermögens abzielen.

In der That finden wir denn auch, daß die meisten Kantone, in denen Gemeindesteuern nothwendig sind, gesetzliche Bestimmungen über deren Vertheilung und Erhebung aufgestellt haben, sei es als Bestandtheile des Gemeindegesetzes, seien es eigene Erlasse [35]). Be-

---

[35]) Bern, Gesetz vom 14. Juni 1823, modifizirt durch das Gesetz vom 24. April 1847; St. Gallen, Gesetz vom 7. März 1856, modifizirt im November 1858; Aargau, Gesetz vom 16. Dezember 1846; Wallis, Gesetz vom 23. November 1852.

rücksichtigen wir dieselben an der Hand von verfassungsgemäßen Bestimmungen näher, so ergeben sich nachstehende Punkte.

Die Berechtigung, für Gemeindeauslagen Steuern zu beschließen und zu erheben, ist für die politischen Gemeinden, mit Ausnahme der Kantone Waadt und Genf, anerkannt; in diesen Kantonen ist das Besteuerungsrecht als ein solches angesehen, das nur dem Staate zustehe; wenn daher eine Gemeinde ihre Bedürfnisse aus dem Ertrag der Gemeindegüter nicht bestreiten kann und zu Steuern Zuflucht nehmen will, so kann es nur mit Einwilligung der Staatsbehörden geschehen; im Waadtland ist es der Staatsrath, wenn die Steuer eine indirekte, der Große Rath, wenn sie eine direkte ist; in Genf ist es der Staatsrath, wenn die Steuer verwendet werden soll zur Besoldung der Feldhüter, der Primarschullehrer, zum Unterhalt von Straßen und Brunnen, zur Anschaffung von Feuerspritzen und zur Wegräumung des Schnee's; zu andern Verwendungen kann die Steuererhebung nur kraft eines Großrathsbeschlusses stattfinden. Außer den politischen Gemeinden steht das Besteuerungsrecht auch den übrigen zu mit Ausnahme der Burgergemeinden im Kanton Bern; im Kanton St. Gallen ist die Besteuerung den Ortsbürgergemeinden gestattet zum Ersatz von Kapitalverlüsten im Armengut, zur bessern Fundirung desselben, für Armen- und Waisenanstalten, für die Refundirung des Genossengutes, für Lasten und Beschwerden der Gemeinde; jedoch ist die Steuerpflicht auf die Ortsbürger beschränkt; die Armenpflege ist entscheidend in den andern Kantonen, wo die Ortsbürgergemeinden sich besteuern dürfen, bei Kirchen- und Schulsteuern ist die Pflichtigkeit wieder auf die Niedergelassenen ausgedehnt.

Ein eigenthümliches Verhältniß zwischen der politischen und Ortsbürgergemeinde findet sich im Kanton Aargau; beide Gemeinden haben das Steuerrecht, jedoch kann die Ortsbürgergemeinde zunächst entscheiden, ob sie sich allein besteuern wolle; in diesem Falle müssen dann die Nichtbürger ein entsprechendes Einsaßengeld bezahlen; besteuert sich die Einwohnergemeinde, so können die Bürger, wenn es der Ertrag abwirft, ihren Antheil aus dem Bürgergut einschießen oder der Einwohnergemeinde zur Last schreiben, wenn diese öffentliche Gebäude der Ortsbürgergemeinde benützt.

Die Steuerpflicht ist verschieden, je nachdem die persönliche Angehörigkeit oder das Territorialprinzip der Niederlassung den Ausschlag giebt. Am ersten halten namentlich für die Armensteuern

fest die Kantone Zürich, Luzern, Aargau, Thurgau, Schaffhausen, Graubünden und Appenzell, während Bern, St. Gallen, die Westschweiz einem andern Prinzip huldigen; in andern Kantonen, wo die Gemeinden zwar das Steuerrecht haben, dasselbe aber nicht auf eine gleichmäßige, durch das Gesetz vorgesehene Weise geübt wird, wird innerhalb ihres Gebietes bald der eine, bald der andere Grundsatz gehandhabt. In ihrer praktischen Wirksamkeit wird der Besteuerung der Bürger über den Kanton hinaus Eintrag gethan durch den im I. Buch erwähnten Bundesbeschluß vom 16/20. Juli 1855; nach demselben sind die andern Kantone nicht gehalten, die Steuerdekrete zu vollziehen. Das Gesetz des Kantons Zürich ist nach meiner Ansicht für den jetzigen Standpunkt des Niederlassungswesens und für die Kantone, wo der Grundsatz der heimathrechtlichen Unterstützung erhalten bleibt, der richtigen Bestimmung nahe gekommen; nicht als allenthalben gültig, jedoch als nach den angegebenen Rücksichten allgemein zu empfehlen, führe ich die bezüglichen Artikel an [36]). Im Kanton Aargau, wo, anders als im Kanton Zürich, eine Ausscheidung von politischen und Ortsbürgergemeinden besteht, können bei Ortsbürgersteuern (bei den Steuern der Einwohnergemeinden, die für lokale Polizei, für Schule und Kultus und für Militärlasten, welche auf die Gemeinde verlegt werden, aber nicht) alle Bürger, mögen sie in oder außerhalb der Gemeinde wohnen, belegt werden für die Unterstützung der Armen und Armenanstalten, zur

---

[36]) Art. 190. „Alle Personen, welche die §§. 121 und 122 dieses Gesetzes als Niedergelassene bezeichnen, haben in der Niederlassungsgemeinde an alle Gemeindslasten gleich den Bürgern beizutragen mit Ausnahme der Ausgaben für das Armenwesen. Ueberdieß sind Niedergelassene ohne Grundeigenthum auch von den Ausgaben für den Neubau und für Hauptverbesserungen von Kirchen, Pfrundgebäuden und Begräbnißplätzen, von Gemeinds- und Schulhäusern und von Straßen befreit."

Art. 191. „Personen, welche im Kanton außerhalb ihrer Heimathsgemeinde niedergelassen sind, haben in der letztern alle diejenigen Gemeindslasten zu tragen, von denen sie am Niederlassungsorte befreit sind. Im Fernern haben sämmtliche Kantonsbürger, die im Kanton in einer andern als ihrer Heimathsgemeinde wohnen, ohne in die Klasse der Niedergelassenen zu gehören, an die Ausgaben für das Armenwesen und, sofern sie ein Vermögen von Fr. 3000 versteuern, auch an alle andern Steuern und Gemeindslasten in ihrer Heimathsgemeinde gleich den dort wohnenden Bürgern beizutragen. — Kantonsbürger, welche außerhalb des Kantons wohnen, haben in ihrer Heimathsgemeinde an die Ausgaben für das Armenwesen gleich den dort wohnenden Bürgern beizutragen.

Errichtung von Gebäuden und Anstalten, zur Tilgung von Schulden; sie können aber nicht belegt werden für den Unterhalt der Gebäude und für die Verzinsung der Schulden. Schroff entgegengesetzt stellt St. Gallen den Grundsatz auf, daß kein Niedergelassener außerhalb der Gemeinde seines Wohnortes besteuert werden könne; eine Modifikation ist nur bei den auf Liegenschaften verlegten Steuern zugegeben.

Für die Verlegung zeigen die neuen Gesetzgebungen die Tendenz, das Vermögen zu besteuern, theils nach den Staatssteuerregistern wie in den Kantonen Zürich, Luzern, Thurgau, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf — hier nach dem Systeme der Additionalsteuern zu den Staatssteuerquoten — theils nach eigenen Bestimmungen für die Gemeindesteuern, wie in Bern, St. Gallen, Aargau, Wallis, welche abweichende Bestimmungen theils über die steuerpflichtigen Vermögensgegenstände, theils über deren Berechnung bei Gemeindesteuern haben. Namentlich ist hervorgehoben, ob öffentliche Gebäude oder Liegenschaften besteuert werden dürfen; im Kanton St. Gallen wird es bejaht, im Kanton Aargau verneint. Abgesehen vom Vermögen kennen Zürich, St. Gallen und Wallis noch andere Vertheilungsgrundsätze; alle drei beziehen Steuern von den Haushaltungen. Im Kanton Zürich ist die Verlegung 1‰ vom Vermögen, 1 Fr. auf die Haushaltung und 1 Fr. auf den Mann über 20 Jahren; im Kanton St. Gallen trägt das Vermögen 7/8 des Steuerquantums, die Familien 1/8; dagegen beliebte dort die Manns- oder Stimmfähigkeitssteuer nicht.

Für die Erhebung gelten zwei Systeme; nach dem einen wird die Steuer erst beschlossen, angelegt und bezogen, wenn sich aus der Rechnung wirklich ein Ausfall erzeigt und dann wird der ganze Betrag auf einmal eingetrieben; nach dem andern kann schon bei der Festsetzung eines ordentlichen Büdgets eine Steuer beschlossen werden; die Erhebung wird dann auf die verschiedenen Jahreszeiten vertheilt.

Eine besondere Art von Beiträgen an die Gemeindelasten sind die Naturalleistungen in Fuhren und Handarbeiten zu Straßen-, Wasser- und Hochbauten. Während einige Kantone, wie Zürich, Solothurn, St. Gallen sie noch haben, andere, namentlich die Westschweiz, hievon nichts wissen wollen, hat Aargau eine, wie uns scheint, richtige Mitte gewählt. Der Pflichtige kann sich zum Voraus erklären, ob er seinen Antheil in natura prästiren oder seine be-

treffende Steuerquote zahlen wolle. Richtig ist die Verlegung nach einer bestimmten Steuerschatzung, obschon hier noch die größten Ungerechtigkeiten herrschen; wenn man bedenkt, daß viele Arbeitskräfte zu gewissen Jahreszeiten müßig liegen würden und zum Geldverdienst auch nicht Gelegenheit haben, so ist es eine doppelte Wohlthat, die Naturalleistungen nicht gänzlich auszuschließen. Für die Einquartierungen, die nach Abschnitt 3 den Gemeinden obliegen, wird der Satz ein- und durchzuführen gesucht, daß sie nach dem Vermögen und nach den Mitteln der Verpflegung verlegt werden sollen; die letztere Rücksicht läßt sich für das Land um so weniger verwerfen, als mit der geringen Ausnahme von einzelnen Kantonen eine Entschädigung verabfolgt wird.

Die andere Seite der Vermögensverwaltung, die Ausgaben, erfordert wenig Worte der Beachtung, indem diese aus dem, was über die Rechte und Verpflichtungen der Gemeinden gesagt worden ist, ziemlich deutlich hervorgehen; der Erinnerung wegen will ich die Zusammenstellung, welche im Gemeindesteuergesetz des Kantons Wallis enthalten ist, anführen [37].

---

[37]) Die Gemeindelasten sind in den Art. 1 und 2 mit der Unterscheidung aufgeführt, ob auch das Grundeigenthum oder die Gemeindebewohner allein zu den Lasten beitragen müssen.

1. „Tous les bien-fonds situés rière la commune et les personnes qui y sont domiciliées, contribuent aux charges ci-après énoncées: 1. La contribution de la commune aux frais et travaux de construction des routes classées et des chemins-de-fer; 2. l'établissement et l'entretien des ponts et des chemins vicinaux; 3. l'entretien des routes classées, en tant qu'il est à la charge de la commune; 4. le diguement du Rhône, des rivières et des torrens; 5. l'établissement et l'entretien des cours d'eau publics; 6. le salaire du directeur des traveaux-publics *); 7. les frais de la police rurale et vétérinaire, de la destruction des animaux nuisibles, des mesures contre les incendies, inondations et autres cas d'ovaille de cette nature, de la confection des cadastres et des rôles d'impositions municipales, ainsi que les frais de recouvrement résultant de l'application du présent article.

2. Toutes les autres charges municipales sont réparties entre les personnes domiciliées dans la commune, à l'exclusion des propriétaires forains (auswärtige Gutsbesitzer). Les charges sont entre autres: 1. Les traitements, salaires et rétributions des fonctionnaires et employés de l'ordre administratif de la commune; 2. les frais matériels de l'administration; 3. la construction et

*) Zur Verständigung führe ich an: Art. 21. „La municipalité doit présenter au Département des ponts et chaussées un homme intelligent et intègre comme directeur des travaux-publics. Le choix en est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat." In den andern Kantonen ist diese Stelle annähernd die eines „Gemeindwerk- oder Frohnwerkmeisters."

Den Schlußstein der Vermögensverwaltung bildet eine geordnete Rechnungsführung. In allen Kantonen besteht durch Verfassung oder Gesetz die Vorschrift, daß die Verwaltungen den Gemeindeversammlungen, bez. Munizipalitäten jährlich, in einigen wenigen Kantonen alle 2 Jahre Rechnung ablegen müssen. Zur Prüfung derselben bestehen in den meisten Kantonen Rechnungsrevisionskommissionen; da, wo der Gemeinderath die Verwaltung nicht selber führt, sondern eigene Verwalter bestehen, muß jener die Funktionen derselben versehen. Abgesehen von diesen Vorschriften haben einige Kantone, und zwar die, wo eine starke Aufsicht besteht zur Erleichterung der Kontrole, Anleitungen über die Buchführung und die Rechnungsablage gegeben. Wir werden hierüber unter V Näheres anführen, indem, wie wir sehen werden, das eine Aufgabe der Staatsaufsicht ist, die Gemeindegüter und die Gemeindeverwaltung als Bestandtheil des öffentlichen und bleibenden Wohls gegen die momentan Nutzungsberechtigten und unfruchtbaren Gemeindestreitigkeiten zu erhalten.

V. Das Verhältniß der Gemeinden zum Staate ist nach den verschiedenen Kantonsgesetzen in so mannigfacher Weise bestimmt, daß man die oft ausgesprochene Ansicht, daß unsere Freiheit vorzüglich auf den Kommunalfreiheiten, dem freien Spielraum, welchen die Gemeinden bei ihren Verwaltungen haben, beruhe, als sehr einseitig bezeichnen muß. Wahr ist es, daß die Freiheit, welche hier waltet, eine Rückwirkung auf das Staatsleben überhaupt hat; nicht weniger wahr ist es aber auch, daß bei genauer Würdigung der individuellen Rechte eine mehr oder weniger strenge Beschränkung der Gemeindegewalten keinen großen Einfluß ausüben wird. Dieß muß namentlich von kleinern Staaten gelten, in denen das Vorwiegen von Gemeindeinteressen gar zu leicht dem Zwecke des Staates hinderlich sein kann. Und gerade wir in der Schweiz haben

---

l'entretien des bâtiments publics à la charge de la commune municipale, des pavés et des fontaines, avec leurs conduits d'eau; 4. les frais de surveillance et d'aménagement des forêts de la commune municipale; 5. les frais du culte et de l'instruction publique en tant qu'il n'y est pas pourvu par des fondations spéciales ou d'autres dispositions législatives; 6. les dépenses que nécessitent la salubrité publique, l'éclairage et la police des rues, places et lieux publics, et la police des auberges, cabarets, débits de boissons, des foires et marchés; 7. la caisse de bienfaisance et les fonds des pauvres, ainsi que les frais d'administration des hôpitaux; 8. les logements et prestations militaires, etc."

Versuche sehr verschiedener Art gesehen, indem Theorie und Praxis gar nicht in Einklang stehen. Die Theorie spricht viel von der Selbständigkeit der Gemeinden zur Besorgung ihrer innern Angelegenheiten und ihrer Verwaltung. Die Praxis aber folgt auf dem Fuße nach und stellt der Selbständigkeit verfassungsmäßige und gesetzliche Schranken gegenüber. Man kann sagen, daß, weit entfernt zum Abschluß gekommen zu sein, das Gemeindewesen in eine neue Phase der Entwicklung gekommen ist. Warum: weil in den sog. demokratischen Kantonen das Staatsbewußtsein erst in der neuern Zeit erwacht ist und dasselbe mit den bestehenden historischen Berechtigungen der Gemeinden in Konflikt gerieth. Es ist daher nichts Seltenes, daß gerade im Interesse einer freien Entwicklung des Individuums in seinen allseitigen Berührungen mit der Gesellschaft der starre Sinn der Gemeinden gebrochen werden muß. In den ehemals patrizischen Kantonen, wo eine Gemeinde, eine Stadt das staatliche Szepter geführt hat, ist die politische Berechtigung der Gemeinden erst mit dem modernen, auf der politischen Gleichheit Aller beruhenden Staate entstanden, so daß sie sich von Anfang an ihrem mächtigern Schöpfer gegenüber befanden, der auf die hergebrachten Gemeindegüter einen Einfluß ausüben wollte. Das Gleiche gilt von den ehemaligen Unterthanen. Die Erhebung zu einem Theil des politischen Staates hat nur auf Kosten der frühern mehr genossenschaftlichen und nicht politischen Selbständigkeit stattgefunden. Deßhalb sehen wir, daß gerade neuere Gemeindegesetze in den Kantonen Bern, Freiburg, Neuenburg und Genf den Gemeinden nicht günstig sind. Denn gerade die im ersterwähnten Kantone zur Geltung gekommene Einwohnergemeinde ist eine Schöpfung des Staates, während die historische in die privatrechtliche Vergessenheit zurücktritt. Die Stellung wird noch schwieriger, je mehr der Staat seine Thätigkeit erweitert und die Gemeinden zur Erfüllung seiner Zwecke in Anspruch nimmt. Die Ausscheidung von Staats- und Gemeindeangelegenheiten, auf welche gestützt allein eine gewisse Selbständigkeit der Gemeinden durchzuführen ist, wird immer schwieriger. Das neue Gemeindegesetz von Zürich kann daher in dieser Beziehung als ein wahres Meisterwerk, als Epoche machend im Gemeindewesen überhaupt betrachtet werden. Es behauptet seine Meisterhaftigkeit besonders gegen die wenigen noch existirenden Gemeindegesetze aus den 1830ger Jahren, in denen der Staat gegen aristokratische Gelüste und gegen das Dorfmagnatenthum anzukämpfen hatte, als

auch gegenüber den andern neuen, die noch besondere politische Zwecke, die über das Gemeindewesen hinausgingen, verfolgten.

In ihm allein finden wir die versuchte Durchführung der von Bluntschli aufgestellten Sätze, die von einem tiefen Studium in diesem Gebiete des Staatsrechtes zeugen. Nach ihm ist „die Selbständigkeit der Gemeinde" in der Verwaltung und Verwendung des Gemeindegutes in privatrechtlicher und öffentlicher Beziehung die natürliche Regel, Oberaufsicht (nicht aber Vormundschaft) des Staates die natürliche Ergänzung.

Er folgert aus der Selbständigkeit das Recht zur Bestimmung über den Gebrauch der Anstalten, über die Verwendung des Vermögens, Nichtzwang zu Verwendungen, denen die Gemeinde infolge der staatlichen Ordnung nicht unterworfen ist. Aus der Oberaufsicht wird abgeleitet, daß das Gemeindevermögen im Interesse der Fortdauer der Gemeinde und ihrer öffentlichen Bedürfnisse erhalten werde und daß dasselbe nicht zu fremdartigen außerhalb der Gemeindewirthschaft liegenden Zwecken mißbraucht werde.

Diese beiden Folgerungen aus der Oberaufsicht des Staates finden sich — mit Ausnahme von Appenzell A. Rh. und Graubünden — in der Schweiz. Sie involviren das Recht zur Einsichtsnahme der Rechnungen, sei es regelmäßig bei der alljährlichen Ablegung derselben oder auf besondere Veranlassung. Es wird jedoch noch mehr aus dem Oberaufsichtsrecht geleitet, was begreiflich auf der andern Seite der Selbständigkeit Eintrag thut.

Wenn sich der Staat zunächst die Prüfung der von der Gemeinde erlassenen Reglemente vorbehält, wie in den Kantonen Zürich, Bern, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Basel-Landschaft, Thurgau, Neuenburg, so liegt die Begründung in der Vollziehung des Gemeindegesetzes, als eines Theiles des Staatsorganismus, soweit es die Versammlung und Berathung in den Gemeinden und Gemeinderäthen betrifft; er geht über diese Grenzen hinaus, wenn noch auf das Oekonomische und auf Bürgernutzungen Rücksicht genommen wird. Das Gleiche muß gesagt werden, wenn sich der Staat die Einstellung der Behörden vorbehalten hat, wie in Bern, Freiburg, Aargau, Waadt, Neuenburg und Genf; weiter gehen aber Zürich, Freiburg und Solothurn, wenn sie der Gemeinde die Verwaltung entziehen. Endlich muß noch die Beschränkung der Handlungsfähigkeit erwähnt werden in den Kantonen Bern, Solo-

thurn, Basel, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, wo die Veräußerung und Erwerbung von Liegenschaften, die Verpfändung derselben, die Verminderung des Kapitalvermögens, das Aufnehmen von Anleihen, die Urbarisirung von Wäldern 2c. an die Genehmigung der Regierung geknüpft ist.

Erst unter diesen und in einigen Kantonen noch unter andern Voraussetzungen ist von einer Selbständigkeit der Gemeinden in dem Sinne die Rede, daß durch Gemeindebeschlüsse für die Gemeindeglieder gültige und bindende Normen aufgestellt werden können. Allein auch dann noch sind Einmischungen der Staatsgewalt möglich, wenn von Betheiligten Beschwerden erhoben werden.

Mit Berücksichtigung des Gesagten ist ein Verständniß des Gemeindewesens dann möglich, wenn wir die einzelnen Gemeindegesetze nach Gruppen auseinanderhalten.

a. In die erste stellen wir die am wenigsten selbständigen Gemeinden, eigentlich die bevogteten, voran Freiburg, dann Solothurn, Neuenburg und Genf. Im Kanton Freiburg unterliegen, abgesehen von den im Allgemeinen berührten Gemeindeverordnungen, Käufen und Verkäufen von Liegenschaften 2c., die Bürgerregister, Inventar und Büdget der Genehmigung des Oberamtmanns, der zudem den Gemeindeversammlungen beiwohnen und sie zusammenrufen kann und über Einsprüche gegen den Steuerrodel entscheidet. Der Staatsrath entscheidet über die Richtigkeit der angefochtenen Wahlen; er kann Steuern ausschreiben, das Holzfällen einstellen, den Schuldentilgungsplan festsetzen und endlich die Gemeinde unter vögtliche Verwaltung stellen [38]). Ich rechne Solothurn hieher, weil außer der oben berührten Beschränkung der Handlungsfähigkeit bei Kauf und Verkauf von Liegenschaften, bei Geldaufbrüchen die Gemeinden nicht als Eigenthümer erscheinen von Kirchen, Schul-, Armen- und Waisenanstalten, die ihnen bloß a n v e r t r a u t sind, weil

---

[38]) Art. 138. Der Staatsrath kann den Gemeinderath auflösen und neue Wahlen anordnen: a) wenn in der Verwaltung Unordnung herrscht, b) wenn der Gemeinderath der Vollziehung der Gesetze, Beschlüsse oder Befehle des Staatsrathes Widerstand entgegensetzt. Bei Unzulänglichkeit dieser Maßnahme kann er eine v o g t l i c h e V e r w a l t u n g für die Zeit von 4 Jahren einsetzen. Art. 139. Er kann ebenfalls eine vogtliche Verwaltung anordnen, wenn eine Gemeinde wichtige Hindernisse hat, sich selbst zu konstituiren.

sie bevogtet werden können [39]) und weil in der Wirklichkeit die Prüfung der Rechnungen die Sorge für die Erhaltung des Vermögens und die Nichtverwendung zu fremdartigen Zwecken überschreitet. Neuenburg gehört in diese Kategorie, weil der Staatsrath bei den Gemeinden eine Suspension der Verwaltung verhängen, bei den Munizipalitäten während der Berathungen sich vertreten lassen kann und namentlich weil Büdget und Steuerrollen seiner Genehmigung unterliegen. In Genf steht dem Staatsrath ebenfalls die Genehmigung zu des Büdgets, das er feststellen kann, wenn die Munizipalität es zur Zeit nicht einreicht, die Genehmigung der Jahresrechnung und ferner die Genehmigung zu außerordentlichen Ausgaben, die einen Zehntel des Büdgets übersteigen; Rechnungswesen und Buchführung werden durch Reglemente des Staatsrathes bestimmt. Anleihen können nur kraft eines Gesetzes erhoben werden. Für Genf und Neuenburg ist eine starke Einmischung der Staatsbehörden erklärlich, weil das Prinzip der Gemeindevertretung entweder grundsätzlich, wie in Genf, und für größere Munizipalitäten im Kanton Neuenburg, oder fakultativ für die Gemeinden in diesem Kanton durchgeführt ist. Bei Solothurn und Freiburg ist man geneigt, einen geringen Kulturzustand der Bevölkerung anzunehmen.

b. Dieses läßt sich auch von der sich anschließenden zweiten Gruppe sagen, wo der Rekurs der Gemeindeminderheiten oder Gemeindeglieder gegen Gemeindebeschlüsse Regel bildet [40]). Man ist ganz vorzüglich zu dieser Anschauung geneigt, wenn man die gesetzlichen Rekursgründe sieht, die das lärmende, unvernünftige Treiben des Luzerner-Volkes im klaren Lichte darstellen; es ist, als ob es auch die einfachsten Fragen nicht zu entscheiden vermöchte. Der Rekurs an den Regierungsrath ist gestattet: wenn das Stimmrecht in Streit kommt, bei Störungen einer Versammlung, bei Wahleinspra-

---

[39]) „Im Falle fortdauernder Verschwendung oder ungesetzlicher Verwaltung kann eine Gemeinde in allen oder auch nur einzelnen Theilen ihrer Verwaltung von dem Kleinen Rath unter Vormundschaft gestellt werden. Eine solche Maßregel bedarf jedoch der Genehmigung des Großen Rathes in seiner nächstfolgenden Sitzung." Warum soll aber eine so wichtige Maßregel gegen eine Gemeinde nicht durch die Gerichte wie gegen Privaten auch verhängt werden?

[40]) Art. 84 der Verfassung von Luzern: „Jeder Gemeinde und Gemeindebehörde steht das Recht zu, ihre Angelegenheiten innert der verfassungsmäßigen und gesetzlichen Schranken selbständig zu besorgen. Ueber Beschlüsse der Gemeinde und des Gemeinderathes kann der Regel nach an den Regierungsrath rekurrirt werden."

chen, bei Zwistigkeiten in Rechnungssachen zwischen Behörden und Gemeinde, bei der Bewilligung von Polizei- und Armensteuern, wenn die Gemeinde die Einführung nicht bewilligt, bei Bauten und Anschaffungen, die auf regierungsräthlicher Weisung beruhen, bei Zwistigkeiten über den Ort, die Mittel und die Ausführung einer Baute — hier kann er aber bestehende Beschlüsse nur dann abändern, wenn sie mit gesetzlichen Vorschriften im Widerspruch stehen oder zum offenbaren Nachtheil der Gemeinde gereichen — bei Zwistigkeiten über Prozeßvollmachten und bei Zwangsverfügungen des Gemeinderathes. — Wenn auch nicht in den Einzelnheiten der Durchführung, so gehört doch dem Grundsatze des allgemeinen Naturrechtes nach Schaffhausen in diese zweite Abtheilung.

c. Der dritten Gruppe gehören an die Kantone Bern, Nidwalden, Glarus, Aargau, Wallis und Tessin. Es ist ein Rekursrecht begründet bei der Verletzung von gesetzlichen Vorschriften und bei der offenbaren Verletzung von Gemeindeinteressen. Diesem letzten Rechtsgrunde steht — abgesehen von dem allgemeinen Oberaufsichtsrechte — ein besonderes Aufsichtsrecht zur Seite. Rekurse sind begründet bei Verletzung eines allgemeinen Interesses der Gemeinde, bei Prozeßanhebungen, bei Einführung und Anlegung von Tellen, bei Nutzungen.

Ein besonderes Aufsichtsrecht hat der Staat in der Sanktion der Gemeindereglemente, wobei ihm eine Richtschnur insofern gegeben ist, als er sich Abweichungen von allgemeinen Vorschriften nur bei der Organisation der Behörden erlauben darf, — in der Sanktion zur Verminderung des Kapitalvermögens, zu einer vom besondern Zweck abgehenden Verwendung, zur Vermischung mit anderm Vermögen, zur Ausscheidung der Gemeinde- und Bürgergüter, ferners darin, daß er die Unvertheilbarkeit der Bürgergüter zu überwachen hat. Ein allgemeineres Recht hat die Regierung als solche insoweit, als von allen Entscheiden des Regierungsstatthalters in Gemeindesachen an sie rekurrirt werden kann. — Zwischen dieser und der folgenden Gruppe bewegen sich St. Gallen und Thurgau, indem auf der einen Seite die Befugnisse der Gemeinde an sich bekannt sind, auf der andern Seite die Handlungen, die nicht ohne Einwilligung des Staates vorgenommen werden können. Bei den erstern gilt als Regel, daß die Mehrheit für die Minderheit bindende Beschlüsse fassen kann und Rekurse nur bei Gesetzesverletzungen zuläßig sind.

d. Diese allgemeine Autonomie in den eigenen Angelegenheiten mit Rekursrecht, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt sind, bildet das charakteristische Merkmal der vierten Gruppe. Zürich steht oben an; es folgen, aber ohne dieselbe Entwicklung des staatlichen Bewußtseins, Uri, Schwyz, Nidwalden und Zug; in eigenthümlicher Haltung reiht sich Waadt an, so daß dieser Kanton mit St. Gallen fast noch zur vorigen Klasse gezählt werden kann. Der Staat hat in jenem Kanton einige Befugnisse der Handlungsthätigkeit an sich gezogen, indem eine Erwerbung oder Veräußerung von Liegenschaften ohne seine Einwilligung nicht stattfinden kann, indem er ferner die Gemeindereglemente zu genehmigen hat; er übt durch den Präfekten ein Aufsichtsrecht, indem die Rechnungen vorzulegen sind; er kann die Munizipalitäten wegen Pflichtverletzung oder unregelmäßiger Konstituirung aufheben. Nach dieser Ansichziehung von Rechten gilt im Uebrigen der Satz, daß die Mehrheit der Gemeinde entscheidet und daß Rekurse nur bei Kompetenzüberschreitungen oder Reglementswidrigkeiten zuläßig seien. Damit hält man die Verfassungsbestimmung, Art. 66, für erfüllt: «Les communes sont subordonnées à l'Etat; . . . . . elles jouissent de toute l'indépendance compatible avec le but de l'Etat, son unité et la bonne administration des communes elles-mêmes.»

Doch nun zum Gemeindegesetz von Zürich.

Da wir den allgemeinen Grundsatz der Autonomie schon kennen, so bleiben nur die Einwirkungen des Staates zu berühren. Die Gemeindeordnungen für die Verwaltung müssen dem Regierungsrathe zur Einsicht vorgelegt werden, der zu prüfen hat, ob Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verletzt worden sind. Die Oberaufsicht über die Verwaltung besteht in der Ueberwachung, daß der Kapitalbestand möglichst geäufnet, jedenfalls aber ohne außerordentliche Veranlassung weder vermindert, noch zu fremdartigen Zwecken verwendet werde[41]). Es ist besonders diese Rücksicht, wegen

[41]) Art. 159 des Gesetzes giebt Vollziehungsbestimmungen hiefür: „Zum Behufe und im Interesse dieser Oberaufsicht sind:

a) Alljährlich die Rechnungen über die Verwaltung der Gemeindegüter, nach erfolgter Prüfung und Genehmigung durch die Gemeinden, zur Ratifikation sowohl in arithmetischer Hinsicht, als im Sinne des §. 158 (d. i. der Nichtverminderung) dem Bezirksrathe einzuliefern, welcher hierauf der Direktion des Innern eine Uebersicht derselben einzusenden hat;

der der Regierung die Genehmigung bei der Ablösung von Berechtigungen, bei der Verwendung aus einem Fond auf Rechnung des andern vorbehalten ist; es ist Berücksichtigung der staatlichen Gleichheit, wenn Abänderungen in der Tragung von Gemeindelasten nur mit Genehmigung des Regierungsrathes und auch dieß nur innerhalb bestimmter gesetzlicher Schranken vorgenommen werden können. Eine vom Grundsatz der Selbständigkeit abweichende Bestimmung scheint in §. 172 zu liegen, indem einer Gemeinde die Verwaltung entzogen werden kann. Die bloße Anführung des §. 172 wird genügen, um zu zeigen, daß es sich hiebei eigentlich um die Verwaltung des Staatsvermögens durch den Staat handelt. „Der Große Rath kann bei Gemeinden, welchen der Staat andauernd außerordentliche Unterstützungsbeiträge leistet und wo überdieß die fehlerhafte Verwaltung ein Einschreiten im Interesse der Gemeinde wünschbar macht, den Regierungsrath ermächtigen, während der Dauer dieser Unterstützung die Gemeindeverwaltung von sich aus zu bestellen.“ — Für die übrigen Kantone dieser Gruppe ist bloß noch beizufügen, daß die Oberaufsicht im Sinne der Erhaltung des Vermögens besteht, im Uebrigen der einfache Grundsatz gilt, daß Gemeindebeschlüsse Verfassung und Gesetz, Recht und Billigkeit nicht widerstreiten dürfen. Gewiß beachtenswerth ist, daß Uri und Obwalden den Entscheid über dieses Widerstreiten nicht in die Hände der Verwaltung, sondern der richterlichen Behörden legen.

e. Die freieste Bewegung auf ihrem Gebiete, als eine Art kleiner Souveräne haben die Gemeinden in den Kantonen Appenzell und Graubünden; im letztern Kanton gilt einfach die Bestimmung, daß ihre Verordnungen den Bundes- und Kantonsgesetzen und dem Eigenthumsrechte Dritter nicht widersprechen dürfen. Ist dieß beobachtet, so steht dem Staate keine weitere Einwirkung zu. Das

---

b) je zu 10 Jahren genaue Inventare über den Bestand der Gemeindegüter durch die Gemeindeverwaltung aufzunehmen und je ein Doppel derselben dem Bezirksrathe zur Aufbewahrung einzureichen;

c) Verträge, welche Veränderung des Stammgutes durch Veräußerung oder Verpfändung von Gemeindsliegenschaften oder durch Vertheilung von solchen zu Eigenthum betreffen, sowie Beschlüsse über Verwendung eines Theiles des Stammgutes vor ihrer Vollziehung dem Bezirksrath in Abschrift mitzutheilen; findet der letztere einen solchen Vertrag oder Beschluß dem Interesse der Gemeinde nachtheilig, so ist er binnen vier Wochen, vom Tage der Mittheilung an gerechnet, befugt, denselben ganz oder theilweise aufzuheben.“

Gleiche gilt in Appenzell A. Rh.; zum richtigen Verständniß mag noch beigefügt werden, daß für die gemeinschaftlichen Interessen, welche der Staat nicht ausdrücklich auf sein Gebiet gezogen hat, die Gemeinden thätig sind und daß diese im wahren Sinne des Wortes die Grundlagen, ja in gewisser Beziehung die ebenbürtigen Glieder des Staates sind.

Anhangsweise fügen wir diesem Abschnitte einige Bestimmungen des aargau'schen Gesetzes vom 11. Brachmonat 1824 über die dortigen Judenverhältnisse bei, soweit sie ihre korporative Vereinigung betreffen mit Ausschluß also aller andern privatrechtlichen und polizeilichen Beschränkungen.

Art. 1. Die zu Oberendigen und Oberlengnau angesiedelten Judenschaften bilden zwei Gemeinden unter eigenen Vorsteherschaften und können jede für ihr besonderes Gemeinwesen auch ihre abgesonderten und eigenthümlichen Fonds unter eigener Verwaltung haben.

Art. 2. Diese beiden Gemeinden bilden hinwieder in ihrem Verhältnisse zum Kanton eine vereinigte Korporation; in dieser Eigenschaft können sie auch für ihre Erziehungs- und religiöse Anstalten gemeinschaftliche Fonds besitzen und sind für den Unterhalt ihrer verarmten Korporationsgenossen in beiden Gemeinden solidarisch verpflichtet.

Art. 5. Jede Judengemeinde versammelt sich zur Besorgung ihrer besondern Gemeindsangelegenheiten alljährlich wenigstens einmal.

Art. 4. Die Verwaltung des gemeinschaftlichen Korporationsguts der beiden Judengemeinden und die Besorgung ihrer gemeinschaftlichen Anstalten kömmt den vereinigten Vorsteherschaften zu.

Art. 14. In jeder der beiden Judengemeinden ist eine Vorsteherschaft, die aus einem ersten Vorsteher und vier Beisitzern besteht und auf die in §. 12 des gegenwärtigen Gesetzes angegebene Weise vom Kleinen Rath erwählt wird; den ersten Vorsteher ernennt der Kleine Rath aus freier Wahl.

Art. 12. Für die Ernennung der Mitglieder ihrer Vorsteherschaft, mit Ausnahme der ersten Vorsteher, reichen sie (die Judengemeinden) jeweilen dem Kleinen Rath einen gutachtlichen doppelten Vorschlag ein.

Art. 13. Die jüdischen Gemeindeversammlungen ernennen die Rabbiner auf den Vorschlag ihrer Vorsteherschaft mit Vorbehalt der Bestätigung des Kleinen Rathes.

Art. 38. Vereint mit dem Rabbiner bildet die Vorsteherschaft das Sittengericht für die jüdischen Korporationsgenossen.

Siebentes Kapitel.

Die Rechtspflege.

Wie sehr die Verwirklichung und die Handhabung des Rechtes zu den Thätigkeiten des Staates gehört, haben wir bereits bei der Erörterung der Staatszwecke gesehen, — gesehen auch, wie viele bedeutende Rechtslehrer darin beinahe ausschließlich die Aufgabe des Staates setzen und darauf auch die Verfassung desselben in Gesetzgebung und Regierung bauen.

Wir haben aber gefunden, daß diese Auffassung eine einseitige und beschränkte sei. Man muß sich deßhalb auch verwundern, daß Männer wie Stahl, welche dieser Einseitigkeit im Prinzipe keineswegs huldigen, bei der praktischen Beleuchtung der Rechtspflege sich davon doch nicht ganz frei machen können. Es ist dieß ganz gewiß nur dem Umstande zuzuschreiben, daß die lange Jahrhunderte hindurch mit besonderer Vorliebe gepflegte Organisation des Rechtslebens durch den Romanismus den historischen Gelehrten trotz seiner religiös-philosophischen Anschauungsweise positiv beherrscht hat. Wenn er nämlich mit einer kategorischen Allgemeinheit die Grundsätze aufstellt: einmal: „die Rechtspflege ist Handhabung und ist Offenbarung der Gerechtigkeit des Staates," dann: „da der Gehorsam der Menschen gegen den Staat und die Rechte der Menschen in demselben die Grundlage für den Staat und das eigentliche Sittliche desselben sind, so ist die Rechtspflege der höchste und würdevollste Zweig der Staatsverwaltung. In der unverbrüchlichen Handhabung der Gerechtigkeit besteht vor Allem die Majestät und Heiligkeit des Staates" — so ist die Folgerung, die daraus gezogen wird, nämlich: „die Gerechtigkeit des Staates besteht aber darin, daß er

die Herrschaft seiner eigenen Ordnung und daß er das Recht der Unterthanen, das er zugesichert, aufrecht halte. Sie tritt in Wirksamkeit, wenn solches verletzt worden, es wieder herzustellen gegen den Verletzer," nicht mit vollständiger Schlußfähigkeit abgeleitet.

Es ist die Wiederherstellung allerdings Aufgabe des Staates und zu diesem Zwecke ist speziell die Rechtspflege in der besondern Erscheinung der Rechtsverwaltung und Gerichtsorganisation eingeführt. Allein damit ist die Thätigkeit des Staates in dieser Richtung keineswegs erschöpft. Es geht derselben vielmehr die Aufstellung einer Rechtsordnung voraus. Der Staat hat nicht nur die Pflicht zur Handhabung des Rechtes, sondern er hat die ganz besondere Sorge, daß Recht überhaupt sei. Die Festsetzung einer Rechtsordnung muß vorausgehen. Und wenn es auch eine historische Erscheinung ist, daß die Rechtsordnung sich auf dem Wege der Rechtspflege und der Gerichtsorganisation gebildet hat, so ist es doch heutzutage nicht minder wahr, daß der seiner Aufgabe sich bewußte moderne Staat sich mit diesen historischen Zufälligkeiten nicht begnügt, sondern eine Rechtsordnung aufstellen muß, mit deren Vollziehung die Gerichte beauftragt sind. Sie allerdings schreiten erst bei einer Verletzung ein, allein ehe von einer Verletzung die Rede sein kann, muß die Festsetzung dessen vorangehen, was als Recht angesehen werden soll.

Wir sehen deßhalb die neuern Staaten, namentlich seit die französische Codifikation mit allmächtigem Beispiele vorangegangen ist, in dieser doppelten Richtung thätig. Der Staat konstituirt das Recht, wie Professor Oudot in Paris sehr richtig dozirt und er restituirt dasselbe, wenn es verletzt ist. Darauf beruht die Rechtsgesetzgebung und die Rechtspflege. In letzterer Beziehung liegt die Aufgabe des Staates darin, daß er Gerichte aufstellt, die um die Herstellung des Rechtszustandes angegangen werden können und daß er den Grundsatz aufstellt, daß Niemand von der Betretung des Rechtsweges verhindert werden solle. Letzterer Grundsatz ist in der Schweiz, wenn auch prozessualische Schwierigkeiten immer noch bestehen, allgemein anerkannt und wir haben ihn im I. Buche bereits beleuchtet und in der Intervention der Bundesbehörden bei der Rechtsverweigerung ein Schutzmittel für die individuellen Rechte gesehen.

Erster Abschnitt.

Die Rechtsgesetzgebung.

Der Anforderung an den Staat, daß ein Recht bestehen müsse, bestehen zu Jedermanns Kenntniß und Verständniß, ist die Schweiz, der Bund wie die Kantone, in der Neuzeit besonders nachgekommen. Denn wenn auch Landbücher, Stadtrechte, Statuten und Gewohnheiten von jeher bestanden, so hat doch die nur partielle Anwendung oder die Unsicherheit in der Anwendung derselben einen Zustand geschaffen und belassen, aus dem herauszukommen auf dem Gebiete des Strafrechtes, des Civilrechtes und des Prozesses die allgemeine Stimme mit gebieterischer Nothwendigkeit verlangte.

Für den Bund muß der Art. 3 des Bundesgesetzes über das Verfahren bei dem Bundesgerichte in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vorangestellt werden. Er lautet: „Das Bundesrecht ist durch das Gericht von Amtswegen anzuwenden; hingegen sollen ausländische, kantonale oder örtliche Rechtsgrundsätze von der Partei, welche sich auf dieselben stützen will, angeführt und im Falle Widerspruches nachgewiesen werden." Der Artikel giebt wenigstens Zeugniß von der Existenz eines Bundesrechtes; — was aber dasselbe sei, worin es bestehe, ist schwer in wenig Worten anzudeuten. Eine Zusammenstellung desselben, um die noch mancher Rechtsgelehrte sich Verdienste erwerben könnte, größere, als wenn er auf seinen positiv rezipirten justinianischen und kanonischen Rechtsbüchern beharrt, giebt es nicht. Es muß jeweilen das besondere Gesetz oder der Tagsatzungsbeschluß oder das Konkordat, welche eine bundesrechtliche Kompetenz begründen, zu Rathe gezogen werden, wobei noch zu bemerken ist, daß ihre Bestimmungen bald auf dem Gebiete des Civil-, bald auf dem des Strafrechtes umherstreifen und bald mit prozessualischen Bestimmungen in Berührung stehen. Eine besondere Berücksichtigung verdient in der praktischen Anwendung die Ausscheidung der Befugnisse der Exekution von denjenigen der Richter; es fällt dabei ins Gewicht, daß einige Zweige der Verwaltung, namentlich die Zoll- und Postverwaltung Strafbefugnisse gegen Privaten und disziplinarische Befugnisse gegen ihre Beamten und Angestellten haben. Dann muß das historische Moment der Rechtsgültigkeit zwischen dem alten und neuen Bundesrechte in Frage gezogen werden. Dabei entscheidet vor Allem die Gegenwart; sie kommt zuerst in Betracht und erst wenn sich da kein Anhaltspunkt findet, kann

rückwärts gegangen werden. Maßgebend ist Art. 6 der Uebergangsbestimmungen: „Die Beschlüsse der Tagsatzung und die Konkordate bleiben bis zu ihrer Aufhebung oder Abänderung in Kraft, soweit sie nicht dieser Bundesverfassung widersprechen. — Dagegen verlieren diejenigen Konkordate ihre Gültigkeit, deren Inhalt als Gegenstand der Bundesgesetzgebung erklärt wurde und zwar von der Zeit an, in welcher die letztere ins Leben tritt." Uebrigens dürfte die historische Ausbeute sehr gering sein und ganz besonders muß man sich hüten, das früher so geheißene „eidgenössische Recht" mit dem verwechseln zu wollen, was der oben allegirte Artikel unter Bundesrecht versteht.

Vielmehr müssen ganz besonders in Rücksicht fallen die im I. Buch berührten, von der Bundesverfassung garantirten Rechte. Von diesen fallen Art. 49, 50, 53 und 54 in das Gebiet der Rechtspflege.* Dann folgen die von der Bundesgesetzgebung festgestellten Verhältnisse und endlich die in den Konkordaten mit mehr oder weniger allgemeiner Gültigkeit enthaltenen Bestimmungen. Es wird davon im III. Buche die Rede sein, immerhin jedoch ohne auf den Inhalt einzugehen, indem uns dieß in ein noch zu begründendes schweizerisches Civilrecht oder Strafrecht führen würde. Es wird dafür bloß die staatsrechtliche Gültigkeit zu erwähnen sein, woraus übrigens hinlänglich der Beweis hervorgeht, daß der Staat als solcher für die Begründung eines positiven Rechtszustandes thätig ist.

Neben der konstitutiven Thätigkeit hat der Staat die restituirende. Es ist ihr im Bunde Rechnung getragen im Bundesgesetz vom 30. Juni 1849 über das Verfahren bei Uebertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze und im Bundesgesetz vom 4. Hornung 1853 über das eidgenössische Bundesstrafrecht.

Daß der bundesrechtliche Charakter dabei übrigens immer in den Vordergrund tritt, ist begreiflich. Denn der große Schatz der civilrechtlichen Ordnung und der polizeilichen Fürsorge ist den Kantonen zur Verwahrung anheimgegeben. Wenn man dabei an die Stellung denkt, welche ein Kanton gegenüber dem andern einnimmt, jeder das Recht hat, das gleiche Verhältniß so oder anders festzustellen, so erinnert man sich oft unwillkürlich an Voltaire, dem einst ein Fürsprecher in Verzweiflung begegnete und erzählte, daß er jenseits des nächsten Bächleins einen Prozeß verloren, den er Tags zuvor diesseits gewonnen habe. In dieser Beziehung ist unser staatliches Bewußtsein als Schweizer noch schwach und Niemand wird

läugnen können, daß hier ein wesentliches Moment zur Kräftigung der Nation liegt. Der Durchführung einer Einheit müßte, wenn nicht eine völlig ausgearbeitete Wissenschaft, doch die vergleichende Kenntniß des positiv Gültigen vorausgehen. Wie wenige Juristen giebt es aber, die, wenn sie nicht ein nothwendiges Bedürfniß, ein spezieller Rechtsfall treibt, von der Gesetzgebung des Nachbarkantons Kenntniß nehmen? Was das Bewußtsein der nationalen Einheit nicht vermocht hat, das wird die Dampfkraft der Eisenbahnen, welche die Grenzen der Kantone gleichsam spielend überschreiten, bewirken.

Eines haben die Kantone aber gethan. Während Voltaire fortfährt: „Unsere Nation ist so weise, daß sie nichts geregelt hat. Gesetze, Gewohnheiten, die Rechte der Korporationen, der Stände, die Vorzüge: Alles ist willkürlich, Alles der Klugheit der Nation überlassen" — so haben die Kantone den in diesen Worten, die zur Zeit zunächst für Frankreich Geltung hatten, geschilderten chaotischen Zustand innerhalb den Marken ihres Gebietes beseitigt und mit vielem Aufwand von Gelehrsamkeit und Geld auf die Einführung von Civilgesetzbüchern gedrungen [42]).

Aber auch das Strafrecht ist bedacht worden, meines Erachtens mit bedeutenden Fehlern, indem sich die deutsch-gelehrten Redaktoren an das System des gemeinen deutschen Rechtes anschlossen, bestrafen wollen, was dort bestraft wird und zu sehr vergaßen, was in der staatsbürgerlichen Rechtsverfassung und im Civilrecht wirklich als Ordnung aufgestellt worden, deren Verletzung eben Strafe nach sich zieht. Der Gesetzgeber hatte einem solchen vorgelegten Sy-

---

[42]) Systematische Civilgesetzbücher besitzen: Zürich, aus der letzten Zeit, kommentirt vom Redaktor Bluntschli, Bern von 1824—1830, nebst einer wissenschaftlichen Bearbeitung von Professor Leuenberger und einer Zusammenstellung von Gesetzen ꝛc. von Niggeler und Vogt, Luzern von 1831—1839, Nidwalden von 1852, Freiburg von 1834—1839, Solothurn von 1841—1847, Aargau von 1847—1852, wirklich in Revision begriffen, Tessin von 1837, Waadt von 1821, Wallis von 1845 und 1853, Neuenburg von 1855, Genf den Code civil des français. Daß einzelne derogirende Gesetze daneben bestehen, braucht wohl nicht gesagt zu werden. Geordnete Ausgaben der Landbücher besitzen Uri, Glarus und Außerrhoden; Privatausgaben haben Schwyz von Kothing und Obwalden von v. Moos; — ein geordnetes Statutarrecht hat Basel-Stadt von 1719, neu aufgelegt 1849; dasselbe ist meist noch auch in Basel-Landschaft gültig. — Die nicht erwähnten Kantone haben in der Regel über bestimmte Partien des Civilrechtes besondere Gesetze, so Zug, St. Gallen und Thurgau.

steme gegenüber nicht selten einen harten Stand. Das Resultat, das aus den daherigen Kämpfen hervorging, entsprach nur zu oft weder der einen noch der andern der Parteien [43].

Den Schlußstein der Rechtsgesetzgebung und den Uebergang zur Gerichtsorganisation bilden die Bestimmungen über das Verfahren bei den Verfolgungen seines Rechtes (Civilprozeß) und bei den durch den Staat verordneten Restituirungen (Strafprozeß). In beiden Richtungen hat der Bund als solcher in seiner Rechtssphäre gehandelt, in erster durch das bereits berührte Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, in letzterer durch das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 27. August 1851. Von den Kantonen haben Civilprozeßgesetze Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel (beide Theile), St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, und Gesetze über das Verfahren in Strafsachen: Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, St. Gallen, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf. — In den nicht erwähnten Kantonen bestehen zwar auch durch einzelne Gesetze oder

---

[43]) Nach Temme bestehen in den Kantonen folgende Gesetzbücher: Zürich von 1835, einen neuen Entwurf hat Regierungspräsident Dubs bearbeitet, Bern und Solothurn das helvetische peinliche Gesetzbuch von 1799 mit modifizirenden Gesetzen; in beiden Kantonen werden neue Gesetze entworfen, Luzern 1836, Freiburg 1849, Basel 1821, 1835, 1846, Schaffhausen 1835, St. Gallen 1857, Graubünden 1851, Aargau 1855, Thurgau 1841, Tessin 1816, Waadt 1843, Neuenburg 1855; in Genf gilt der Code pénal des français. Die Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, wo übrigens auch ein eigener Entwurf vorbereitet wird, Zug und Appenzell folgen einer germanisch-rechtlichen Praxis, meist unter Anlehnung an die Halsgerichtsordnung Karl's V.

Temme's Schrift „Lehrbuch des schweiz. Strafrechtes nach den Strafgesetzbüchern der Schweiz" kann als Beitrag betrachtet werden zur Begründung einer schweizerischen Rechtswissenschaft. Es ist jedenfalls wahr, daß die deutsche Rechtswissenschaft auf die schweizerische Codifikation, eben durch die Redaktoren, großen Einfluß geübt hat. Dadurch aber, daß er das helvetische Gesetzbuch und die Gesetzgebung Genf's ausschließt, weil sie dem französischen Systeme huldigen, ist sein Versuch kein gelungener zu nennen. Er trägt mit vieler Gewalt ein gemeinrechtlich-deutsches System hinein und macht dieses zum alleinigen Maßstabe. Gerade wir Schweizer dürfen schon nach unserer politischen Stellung eine solche exklusive Geltung keinem Systeme zugeben. Ueberdieß wird dadurch ein wesentliches Merkmal des Strafrechts, die Sanktionirung der positiven Rechtsordnung, an die man sich nach gegebenen Gesetzen enge anschließen sollte, und das eben nicht systematisch trennt, außer Acht gelassen; das französische „Recht" ist so gut als das deutsche „System" zum Schutz der Rechtsordnung bestimmt.

durch Gewohnheit festgesetzte Normen über das Verfahren im Straf- und Civilprozeß mit besonderer Hervorhebung einzelner Theile; dieselben sind jedoch in kein systematisches Ganzes gebracht.

Zweiter Abschnitt.

Die Gerichtsorganisation.

Rotteck[44]) nennt die Justiz eine Anstalt zur Handhabung, daher allernächst zur Erkennung des Rechtsmittels einer zur Entscheidung von Rechtssachen aufgestellten, von der Staatsgewalt unabhängigen und zur Entscheidungsquelle bloß an das Recht, also durchaus nicht an die Macht angewiesenen Autorität.

Was Rotteck in diesem Zusammenhang unter Justiz versteht, unter Justiz als Anstalt, sind in erster Linie die Gerichte. Sie sind, die Behörden, welche vom Staate den Auftrag erhalten haben, in einzelnen Fällen, d. h. dann wenn das Recht verletzt ist, auszusprechen, wie dasselbe wieder hergestellt werden könne. Es wird als ein Schutz der staatsbürgerlichen Rechte geachtet, daß diese Staatsanstalten den Ausspruch erst thun können, wenn sie, nach stattgefundener Verletzung, darum angegangen worden sind. Sie sind daher, wenn man die gesammte Staatsthätigkeit ins Auge faßt, die Organe, denen der Staat die Verwirklichung eines seiner Zwecke, des Rechtes, übertragen hat. Es ist der Wichtigkeit des Zweckes zuzuschreiben, daß dafür besondere Organe aufgestellt sind, während die Verpflichtung zur Erfüllung der übrigen Zwecke auf der Regierung liegt. Denn wollte man alle übrigen Zwecke gleichmäßig berücksichtigen, so würde zuletzt der Staat in einer unabsehbaren Reihe von Behörden aufgehen. Jedenfalls ist man hiebei zur Frage berechtigt, ob nicht im Gerichtswesen eine Superfötation von Behörden vorhanden sei?

Dieser Frage gegenüber wird sich der Einfluß Montesquieu's, der die Grundlage zur Umgestaltung des Gerichtswesens gegeben hat, geltend machen, sowie überhaupt der Einfluß der Prozessualisten und Richter. Sie sind gewohnt, ihren Geschäftskreis allein als die Welt anzusehen, ihre Verrichtungen ausschließlich als die des Staates. Alles Andere wird von ihnen in den Hintergrund ge-

[44]) Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften, 3. Band, 2. Theil, Justiz-Wissenschaft §. 2. Dieser Theil giebt eine gute, wenn oft auch geschwätzige Auseinanderlegung der verschiedenen Seiten der Rechtspflege.

drängt. Vom positiven Standpunkt aus haben sie insoweit Recht, als der Staat jedenfalls für die Aufstellung von Gerichten selbst dann sorgt, wenn er den Urtheilen der von den Parteien bestellten Schiedsgerichte Rechnung trägt. Gerade bei uns in der Schweiz wird der Organisation des Gerichtswesens so viel Gewicht beigelegt, daß die Bestimmungen darüber dem wesentlichen Inhalte nach in die Verfassungen aufgenommen worden sind. Und zwar Gewicht in dem Sinne, daß, wenn nicht bestimmte Verträge, wie z. B. in der neuern Zeit Eisenbahnkonzessionen, die Aufstellung von Schiedsgerichten verlangen, keine Partei zur Bildung eines solchen angehalten werden kann, sondern den vom Staate aufgestellten Richter als den ihrigen anzuerkennen hat. Die Schiedsgerichte werden übrigens gestattet in den Verfassungen von Zürich, Uri, Schwyz, Nidwalden, St. Gallen; die übrigen Kantone gedenken derselben bei den Verträgen oder der Vollziehung von Urtheilen, indem sie einerseits gewisse Erforderniße an schiedsrichterliche Sprüche stellen, oder ihren Geschäftskreis, der immerhin nur in Civilsachen sich bewegt, beengen oder über den Gebrauch von Rechtsmitteln Bestimmungen aufstellen, z. B. durch das Verbot der Beeidigung von Parteien und Zeugen.

Lassen wir uns nun aber auf die Frage ein, welches sind die vom Staate aufgestellten Gerichtsbehörden? so müssen wir zunächst das Bundesgericht von den kantonalen Gerichten unterscheiden, bei beiden aber die civilrechtlichen von den strafrechtlichen auseinanderhalten. Eine besondere Berücksichtigung werden wir dabei dem Instanzenzuge widmen.

I. Die Gerichtsorganisation des Bundes.

Daß der Bund überhaupt ein Gericht habe, ist gegenüber dem Bundesvertrage von 1815 schon ein starkes bundesstaatsrechtliches Moment, ebenso die Kompetenzen des Bundesgerichtes. Wie wir aber bei Gesetzgebung und Vollziehung immer auf die Bundeseinrichtung Bedacht genommen haben, so wollen wir es auch hier thun, wobei dann die Berührung der Befugnisse nicht umgangen werden kann.

Die Aufstellung eines Bundesgerichtes, die Wahl und der Bestand desselben ist bereits durch die Bundesverfassung, Art. 94—100, vorgesehen. Nach denselben besteht es aus eilf Mitgliedern nebst Ersatzmännern, welche jeweilen auf 3 Jahre von der

Bundesversammlung erwählt werden. Wählbar ist jeder Schweizerbürger, der in den Nationalrath wählbar ist.

Die Kompetenz desselben ist durch die Art. 101—106 der Bundesverfassung festgestellt und durch das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege näher bestimmt. Zur Deutlichkeit ist die Unterscheidung zwischen civilrechtlichen und strafrechtlichen Fällen zu machen. Von seiner Thätigkeit bei der Beurtheilung über Verletzung der durch die Bundesverfassung garantirten Rechte, wenn hierauf bezügliche Klagen von der Bundesversammlung an dasselbe gewiesen werden, wird und kann hier nach dem in Buch I Gesagten nicht die Rede sein. Wir beginnen daher

a. mit der Civilrechtspflege. Hier beurtheilt es zunächst die Streitigkeiten des Bundes, welche nicht staatsrechtlicher Natur sind und zwar die Streitigkeiten zwischen dem Bunde und einem Kantone, wohin auch die besonders aufgeführten Streitigkeiten über Heimathlosigkeit gehören — zwischen dem Bund und ausländischen Klägern auf Weisung des Bundesrathes oder der Bundesversammlung — endlich Streitigkeiten zwischen dem Bunde einerseits und Korporationen oder Privaten anderseits, wenn diese Korporationen oder Privaten Kläger sind und der Streitgegenstand einen Hauptwerth von wenigstens Fr. 3000 a. W. hat. In diese letztere Kategorie fallen auch Schadenersatzklagen, die aus Verbrechen entspringen und welche nicht von dem Assisengericht erledigt worden sind. In allen diesen Fällen war der Bund selber als Partei im Streite. Das Bundesgericht behandelt zweitens aber auch Streitigkeiten, bei denen nicht der Bund, sondern Kantone unter sich betheiligt sind, — eine Kompetenz, die übrigens, wie die frühern Fälle, aus dem bundesstaatsrechtlichen Gesichtspunkt, damit die Kantone nicht gewaltsame Selbsthülfe üben, abgeleitet werden kann. Ganz anders ist es mit der dritten Kategorie von Fällen, bei denen gar kein bundesrechtliches, sondern ein rein civilrechtliches, ich möchte sagen ein prozessualisches Moment in Betracht kommt. Es kann nämlich von den Parteien als Schiedsgericht aufgerufen werden. Parteien können sein Kantone gegen Privaten und Korporationen oder Privaten und Korporationen unter sich. Jedoch nur unter zwei Bedingungen: wenn der Hauptwerth des Streites wenigstens Fr. 3000 a. W. beträgt und wenn beide Parteien durch Uebereinkunft den Entscheid des Bundesgerichtes angerufen haben. In diesem dritten Falle fallen nach Art. 102 der Bundesverfassung die Kosten ausschließlich auf Rechnung der Parteien.

Damit ist jedoch die Kompetenz des Bundesgerichtes nicht geschlossen. Schon der Art. 106 der Bundesverfassung bestimmt, daß außer den oben bezeichneten Gegenständen durch die Bundesgesetzgebung noch andere Fälle dem Bundesgericht zugewiesen werden können. Da eine Beschränkung der Kantonalsouveränetät über die Bundesverfassung hinaus nicht zuläßig ist, so können diese Fälle nur auf den Bund oder Privaten Bezug haben. Eine Ausdehnung hat stattgefunden durch das Bundesgesetz über die Abtretung von Privatrechten. Nach Art. 28 stehen die in Expropriationsstreitigkeiten aufgestellten Schätzungskommissionen unter der Aufsicht des Bundesgerichtes, nach §. 27 steht die Bezeichnung des ersten Mitgliedes und dessen Ersatzmänner dem Bundesgerichte, bez. dessen Präsidenten zu, und nach Art. 35 ist den Betheiligten der Rekurs von den Entscheiden der Schätzungskommission an das Bundesgericht gestattet. Eine weitere Ausdehnung ist durch Ziff. 7 des Art. 47 des Civilprozeßgesetzes vorgesehen. Nach demselben können „durch die Gesetzgebung eines Kantons im Einverständnisse mit der Bundesversammlung noch andere bürgerliche Streitfälle dem Bundesgerichte übertragen werden.“ Einer derartigen Bestimmung begegnen wir in §. 61 der Verfassung von Schaffhausen, der in Lemma 2 sagt: „Civilstreitigkeiten von Korporationen und Privaten gegenüber dem Fiskus können auf Begehren einer Partei mit gänzlicher Umgehung der kantonalen Gerichtsbehörden dem Entscheide des Bundesgerichtes als einziger Instanz unterstellt werden, insofern die betreffenden Fälle hinsichtlich des Streitgegenstandes vor diese Behörde gezogen werden können.“ Es lassen sich aber folgende Fragen aufwerfen: Da der citirte Artikel des Bundesgesetzes von einer Uebereinkunft beider Parteien spricht — kann diese Bestimmung dem Bundesgesetze derogiren? und kann die Garantirung der Verfassung von Schaffhausen als das erwähnte Einverständniß der Bundesversammlung angesehen werden? Erstere Frage muß ich verneinen, die letztere dagegen bejahen.

Der Entscheid in allen diesen Fällen steht dem Plenum des Bundesgerichtes zu; über das Aufsichtsrecht des Bundesgerichtes über die Schätzungskommissionen sagt der erwähnte Art. 28, daß die dießfälligen Verrichtungen je nach der Natur derselben dem Prädenten oder einer besondern aus der Mitte des Bundesgerichtes hiefür zu bestellenden Kommission übertragen werden können.

b. Die Strafrechtspflege wird durch den Bund verwaltet nach Art. 104 der Bundesverfassung:

in Fällen, wo von einer Bundesbehörde die von ihr ernannten Beamten zur strafrechtlichen Beurtheilung überwiesen werden, —

in Fällen von Hochverrath gegen die Eidgenossenschaft, von Aufruhr und Gewaltthat gegen die Bundesbehörden —

bei Verbrechen und Vergehen gegen das Völkerrecht,

bei politischen Verbrechen und Vergehen, die Ursache oder Folge derjenigen Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlaßt worden ist.

Der Art. 49 des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege dehnt die Kompetenz in Strafrechtssachen noch aus über die Theilnehmer an Verbrechen und Vergehen, welche die Bundesversammlung vermöge Art. 106 der Bundesverfassung durch besondere Gesetze in die Kompetenz des Bundesgerichtes legen wird. Derselbe Artikel enthält ferner noch die Bestimmung: „Durch die Gesetzgebung eines Kantons können im Einverständnisse mit der Bundesversammlung noch andere Straffälle dem Assisengerichte übertragen werden."

Unter Gegenüberstellung der kantonalen und eidgenössischen Gerichte werden die letzten im Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht der Eidgenossenschaft als ausschließlich zuständig erklärt für Hochverrath gegen die Eidgenossenschaft (Art. 36 bis 38 und 45), für Aufruhr und Gewaltthat gegen die Bundesbehörden (Art. 46—50), für Verbrechen (Vergehen) gegen das Völkerrecht (Art 39, 41—43), für politische Verbrechen, welche Ursache oder Folge derjenigen Unruhen sind, durch die eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlaßt worden ist.

Diese eben bezeichnete Strafrechtspflege wird durch das Bundesgericht mit Zuziehung von Geschwornen, welche über die Thatfrage absprechen, verwaltet. Im Einzelnen ist noch Folgendes zu bemerken. Zu dem angegebenen Zwecke theilt sich das Bundesgericht in eine Anklagekammer, eine Kriminalkammer und ein Kassationsgericht. Die Anklagekammer besteht aus drei vom Bundesgerichte aus seiner Mitte gewählten Mitgliedern. Kriminalkammern aus 3 Mitgliedern werden ebenso viele bezeichnet als es Geschwornenbezirke gibt. Das Kassationsgericht besteht aus dem Präsidenten des Bundesgerichtes und vier Mitgliedern desselben.

Die Zuziehung der Geschwornen geschieht nach den Assisenbezirken, in die die Eidgenossenschaft eingetheilt wird; es sind deren fünf[45]). Die Geschwornenliste eines jeden Bezirkes besteht aus den Verzeichnissen der demselben einverleibten Kantone oder Kantonstheile. In den letzten wird in den 4 ersten Bezirken auf 1000 Einwohner, im fünften Bezirke auf je 500 Einwohner, welche der betreffende Kanton oder Kantonstheil enthält, ein Geschworner eingetragen. Die Geschwornenlisten werden in den Kantonen durch direkte Volkswahlen gebildet.

Die Darstellung der Funktionen dieser Gerichtsabtheilungen und der Geschwornen kann, als in den Strafprozeß gehörig, füglich hier übergangen werden.

Die bis jetzt behandelte Thätigkeit der Bundesrechtspflege stand in keiner Beziehung zu den kantonalen Gerichtsbehörden. Es ist eine sehr kluge Schonung gegenüber den Kantonen, wenn ein Zusammenhang nicht in dem Sinne begründet wird, daß die kantonalen Gerichte als Untergerichte des Bundesgerichtes erscheinen. Offenbar besser ist es, eine bestimmte Kompetenzenausscheidung zu versuchen und den Bund, wenn er betheiligt ist, mit den in der kantonalen Gesetzgebung vorgesehenen Rechtsmitteln auszurüsten und durch die Bundesanwaltschaft mit nöthiger Sorgfalt vertreten zu lassen. Der gleichförmigen Behandlung von bundesstrafrechtlichen Fällen wegen aber ist wirklich eine gewisse Ueberordnung des Bundesgerichtes über die kantonalen Gerichte aufgestellt im Verfahren bei Uebertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze. Dieselben werden, wenn sich der Beklagte dem Administrativentscheid nicht unterziehen will, bei den kantonalen Gerichten verzeigt, von diesen beurtheilt. Gegen die ausgefällten Urtheile kann jedoch binnen 30 Tagen von der Mittheilung des Urtheils an bei dem eidgenössischen Kassationsgerichte das Rechtsmittel der Kassation mittels Eingabe schriftlicher Beschwerde geltend gemacht werden. Die Kassation ist aber nur zuläßig wegen Inkompetenz des urtheilenden Gerichtes, oder wenn das Urtheil gegen bestimmte gesetzliche Vorschriften sich verstößt oder wesentliche Formfehler unterlaufen sind. Im Falle der Kassation bestimmt das Kassationsgericht ein beliebiges Gericht von gleichem Range behufs neuer abschließlicher Aburtheilung.

---

[45]) S. deren Umschreibung in Art. 22 des Bundesgesetzes vom 5. Juni 1849 über die Organisation der Bundesrechtspflege.

Wenn ich dieses Verhältniß noch berührt habe, so geschah es mit Berücksichtigung der Bundesrechtspflege durch bundesgerichtliche Stellen. Das Gesagte dürfte ihre Thätigkeit in civilrechtlicher und strafrechtlicher Hinsicht und in Beziehung auf die fiskalischen und Polizeifälle erschöpfend dargestellt haben. Es bleiben noch die Rechtsverhältnisse zu erörtern, bei denen der Bund an die kantonalen Gerichte sich hält, ohne mit seiner eigenen Autorität eine andere Stellung einzunehmen und andere Rechtsmittel zu haben, als die einer Partei nach kantonalen Gesetzen.

Die Requisition der kantonalen Behörden in Uebertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze kann ich nach dem Gesagten übergehen; nur habe ich hier noch beizufügen, daß das Bundesgesetz einzelne Bestimmungen über das Verfahren, mit derogirender Kraft gegen kantonale Gesetze, aufstellt. Solche Bestimmungen sind, daß das Verfahren — entgegen dem gewöhnlichen Verfahren in Polizeisachen in den Kantonen — summarisch und öffentlich sein soll mit mündlicher Abhörung der Parteien und allfälliger Zeugen und daß der Gegenbeweis gegen die Richtigkeit des Protokolls, das als Anklageakt zu betrachten ist, auf bestimmte Fälle beschränkt wird.

Die civilrechtliche Thätigkeit der kantonalen Gerichte [46]) in Klagen betreffend den Bund ist begründet, wo es sich nicht um Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Kantonen, zwischen ausländischen Klägern und dem Bund und nicht um Streitigkeiten zwischen dem Bund und Korporationen und Privaten mit einem Streitgegenstand von wenigstens 3000 Fr. handelt. Dabei entscheiden Art. 39 und 40 des unten angeführten Gesetzes in folgender Weise: „Bei Klagen, welche von dem Bunde angehoben werden, richtet sich der Gerichtsstand nach den Vorschriften der betreffenden Kantonalgesetzgebung." Bei Klagen gegen den Bund ist für dingliche und Besitzklagen, die sich auf Immobilien beziehen, der Richter des Ortes zuständig, wo der Streitgegenstand oder der größere Theil desselben liegt. Alle andern Klagen gegen den Bund werden vom Richter desjenigen Ortes beurtheilt, wo das Domizil der eidgenössischen Central- oder Kreisverwaltung ist, die das betreffende Rechtsgeschäft abschloß oder sich im Besitze der streitigen beweglichen Sache befin-

---

[46]) S. Bundesgesetz betreffend den Gerichtsstand für Civilklagen, welche von dem Bunde oder gegen denselben angehoben werden, vom 30. November 1850.

det, oder deren Beamte und Angestellte die Handlung begiengen, aus welcher geklagt wird.

Für die Strafrechtspflege gilt das gleiche Verhältniß, daß die Kompetenz der kantonalen Gerichte da begründet ist, wo nicht die des Bundes ausschließlich vorgeschrieben ist. Art. 74 und 75 des mehrerwähnten Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht lauten deßhalb: „Die andern durch gegenwärtiges Gesetz vorgesehenen Verbrechen werden in der Regel sowohl zur Untersuchung als zur Beurtheilung an die Kantonsbehörden gewiesen. Doch steht es dem Bundesrathe frei, dieselben nach dem eidgenössischen Prozeßverfahren untersuchen und durch die Bundesassisen beurtheilen zu lassen. Auf jeden Fall sind von den urtheilenden Gerichten die Bestimmungen dieses Gesetzbuches anzuwenden. Immerhin aber bleibt der Bundesversammlung das Begnadigungsrecht vorbehalten. — Gemeine Verbrechen, welche von Beamten oder Angestellten des Bundes in ihrer amtlichen Stellung verübt worden, sind nach den Gesetzen und von den Behörden des Kantons, in welchem das Verbrechen stattgefunden hat, zu beurtheilen."

II. Die Gerichtsorganisation der Kantone.

Die Mannigfaltigkeit im Gerichtswesen der Kantone ist nicht minder groß als die in den Gemeindeeinrichtungen, oder, um mich richtiger auszusprechen, sie ist noch viel größer, weil eine weitgliedrige Organisation nach den verschiedenen Gebieten der Rechtspflege Platz gegriffen hat. Es ist daher ungemein schwierig, leitende Grundsätze zu finden, nach denen das Gerichtswesen in lebendigen Zusammenhang mit den bis jetzt berührten Staatsfunktionen gebracht werden kann.

Ist es nun auch richtig, daß den Gerichten im Allgemeinen die Befugniß zusteht, Streitiges zu entscheiden, wobei immer wenigstens zwei Privatinteressen sich gegenüberstehen oder über Straffälle sich auszusprechen, wenn durch die gestörte Rechtsordnung das Gesammtinteresse des Staates angegriffen wird, so geschieht es doch in so verschiedener Weise, daß unwillkürlich die Frage entsteht, ob in allen diesen Weisen wirklich dem Rechte gehuldigt wird.

Unterwerfen wir dieselben einer nähern Betrachtung, so wollen wir uns dem Gesagten zufolge an die Ausscheidung der Privatstreitigkeiten und der Straffälle halten. Es giebt dann noch eine be-

sondere Art, die als Verwaltungsgerichtsbarkeit bezeichnet wird. Dabei werden die verschiedenen thätigen Institute mit ihren Kompetenzen zu behandeln sein und zwar mit möglicher Zusammenstellung der gleichartigen Einrichtungen. Bestimmte Kantone, die in diese Zusammenstellung gemäß den gewöhnlichen Ansichten über die Gerichtsorganisation nicht passen, oder einen ungewöhnlichen Apparat zur Erreichung des Zweckes haben, müssen vorausgeschickt werden: es sind die Kantonstheile von Obwalden und Nidwalden, Basel-Stadt, Appenzell Außer- und Innerrhoden. Von diesen werden wir bei den demokratischen bemerken, daß man die Ausscheidung einer richterlichen den andern gegenübergesetzten Gewalt nicht kennt, sondern eine Mehrheit richterlicher Befugnisse, die meist in Festhaltung alter Gewohnheit besondern oder den Behörden übertragen sind, die wir bisher bei Gesetzgebung und Regierung thätig gesehen haben. Um daher ein sicheres Verständniß über den Stand der Rechtspflege in diesen Kantonen zu erhalten, muß man die Behörden mit richterlicher Gewalt behandeln und dabei ihre Kompetenzen erwähnen.

In Obwalden begegnet uns zunächst der Landrath, der über die Revision von Civilurtheilen entscheidet. Dem Regierungsrath stehen, abgesehen von seiner Thätigkeit in der sog. freiwilligen Gerichtsbarkeit, die Einleitung zur Untersuchung, die Untersuchung und die Beurtheilung der Kriminal- und Polizeifälle zu, inappellabel wenn die Strafe unter Fr. 40 oder unter 2 Monaten Einsperrung ist. „Wenn Entehrung auf kürzere oder längere Zeit oder eine Freiheitsstrafe von länger als 2 Monaten oder eine Geldstrafe über Fr. 40 erkannt wird, so kann der Bestrafte das Urtheil vor das Kantonsgericht appelliren. Urtheile, welche eine Freiheitsstrafe von mehr als 2 Jahren aussprechen, müssen dem Kantonsgerichte vorgelegt werden." Mitglieder des Regierungsrathes, die bei der Beurtheilung dann nicht sitzen dürfen, führen Anklage und Vertheidigung. Wenn die Anwendung der Todesstrafe in Frage kommt, so hat der Regierungsrath so viele Mitglieder aus der Mitte des Landrathes beizuziehen, daß bei Ausfällung des Urtheils im Ganzen siebenzehn Mitglieder anwesend sind. Mit ausschließlich richterlichen Befugnissen finden wir zwei Behörden: das Kantonsgericht als oberste und das Siebengericht als erste Instanz. Das Kantonsgericht, auch Appellationsgericht genannt, das vom Landrath aus 13 Mitgliedern auf die Dauer von 4 Jahren bestellt wird,

entscheidet als Civilgericht über die Streitigkeiten, welche durch Appellation oder mit Uebergehung der untern Instanz durch Uebereinkunft an dasselbe gelangen, den Werth von Fr. 24 übersteigen oder eine Rechtsame betreffen, über appellirte Injurienprozesse und Zugrechtsstreitigkeiten. Als Strafgericht ist es die zweite Instanz für die Kriminal-, Polizei- und Paternitätsfälle[47]) und entscheidet über die Wiedereinsetzung in bürgerliche Ehren und Rechte. Wenn die Anwendung der Todesstrafe in Frage kömmt, so ist das Gericht bis auf 19 Mitglieder zu verstärken. Erstinstanzliches Gericht ist das Siebengericht; es besteht in jeder Gemeinde und zwar, wie es der Name mit sich bringt, aus sieben Männern, die von der Einwohnergemeinde auf 4 Jahre gewählt werden. Es ist erste und letzte Instanz für alle nicht appellabeln Civilprozesse, erste Instanz bei Injurienprozessen und appellabeln Civilstreitigkeiten.

Die Organisation von Obwalden zeichnet sich durch eine leichtfaßliche Einfachheit aus; viel verwickelter ist die des benachbarten halben Standes Nidwalden. Der engern vollziehenden Behörde, d. i. dem Wochenrathe, steht die Einleitung der Strafprozesse zu. Für das eigentliche gerichtliche Verfahren muß man sich an das Geschwornengericht halten, um von da aus die Stellung der übrigen richterlichen Behörden würdigen zu können. Dasselbe besteht aus 11 Mitgliedern und wird vom Landrathe aus allen stimmfähigen Kantonseinwohnern, die nicht Mitglieder des Landrathes sind, auf die Dauer von 6 Jahren gewählt. Es ist die oberste civil- und polizeistrafrichterliche Behörde; in der ersten Eigenschaft entscheidet es letztinstanzlich alle Injurienprozesse und Streitigkeiten über 50 fl.; in der letztern Eigenschaft urtheilt es inappellabel über alle Fälle, die wegen ihrer Wichtigkeit nicht einer obern oder wegen ihrer Geringfügigkeit nicht einer untern Behörde zugewiesen sind: mit andern Worten über die korrektionellen Straffälle. Eine wichtigere — nicht obere — Behörde in Civilfällen giebt es nicht, dagegen in Straffällen. Das Kriminalgericht ist die höchste strafrichterliche Behörde; es beurtheilt und bestraft alle Verbrechen, auf welche Todesstrafe oder schwere Strafen gesetzt sind. Es besteht aus dem Geschwornengericht und aus sämmtlichen Mitgliedern des Landrathes,

---

[47]) „Die Paternitätsfälle sind immer appellabel hinsichtlich der Zuerkennung des Kindes, hinsichtlich der Strafe sind sie andern Vergehen gleichgestellt." Art. 61 d. Verf.

die nicht zugleich Mitglieder des Wochenrathes sind. Vom Geschwornengericht nach Unten steigend finden wir eine Behörde für Civilstreitigkeiten und eine solche für geringere Straffälle; letztere ist das Polizeigericht, das aus einem Präsidenten und vier Mitgliedern besteht und vom Landrathe auf eine Amtsdauer von 2 Jahren gewählt wird. Die Behörde für Civilstreitigkeiten heißt das Siebengericht; es besteht nur eines für den Kantonstheil; Mitglieder und Präsident werden vom Landrathe auf 6 Jahre gewählt; es entscheidet inappellabel über Streitigkeiten, die den Werth von Fr. 50 nicht übersteigen; bei Streitigkeiten, die diesen Werth übersteigen, wo also Appellation an das Geschwornengericht zuläßig ist, kann es übergangen werden. Dagegen besteht in jeder Pfarrgemeinde ein Vermittlungsgericht aus drei Mitgliedern, das von den Bürgern der Gemeinde gewählt wird und vor das alle bürgerlichen Fälle zu Vermittlungsversuchen gebracht werden müssen; für Streitigkeiten unter 15 fl. fällt es den Entscheid aus.

Appenzell A. Rh. hat sich in der Revision seiner Verfassung vom 3. Oktober 1858 den Gerichtseinrichtungen der Kantone, welche unten im Zusammenhang behandelt werden sollen, bedeutend genähert. Statt des Großen Rathes ist ein Obergericht die oberste richterliche Behörde. Dasselbe besteht, mit Einschluß des Präsidenten, aus 13 von der Landsgemeinde gewählten Richtern, die aber weder im Großen Rathe, noch im Kleinen Rathe, noch im Kriminal- und Polizeigerichte, noch in einer Gemeindebehörde sitzen dürfen. Es beurtheilt in höchster und letzter Instanz alle Prozesse und Straffälle, die nach dem Gesetz an dasselbe gelangen; es richtet über Leben und Tod. Gerichte zweiter Instanz sind die sog. Kleinen Räthe. Es besteht ein solcher, gewissermaßen als Bezirksgericht, im Landestheile hinter und ein solcher im Landestheile vor der Sitter, in jedem Theile 13 Mitglieder stark, die von den Kirchhören frei aus allen wahlfähigen schweiz. Einwohnern in einem auf die einzelnen Gemeinden vertheilten Repräsentationsverhältnisse gewählt werden. Aus diesen beiden Kleinen Räthen — aus dem hinter der Sitter 3, aus dem vor der Sitter 4 — wird durch den Großen Rath ein Kriminal- und Polizeigericht von 7 Mitgliedern gebildet. Dasselbe beurtheilt erstinstanzlich alle vom Kantonalverhöramte untersuchten Kriminal-, Vaterschafts- und Polizeifälle, welche ihm von der Standeskommission zugewiesen werden. Erstinstanzliche Richter sind in jeder Gemeinde Hauptleut und

Räthe, von 7—21 von der Kirchhöre gewählten Mitgliedern. Sie sprechen über alle Prozeßsachen und bestrafen auch polizeiliche und andere Vergehen mit Bußen, die nach dem Gesetz in den Armensäckel fallen und 10 Fr. nicht übersteigen. Jedoch hat jede Gemeinde das Recht, die Trennung der Gewalten auch für die Rechtspflege in erster Instanz einzuführen. In diesem Falle werden besondere Gemeindegerichte von 5—11 Mitgliedern erwählt. Diese üben dann die richterlichen Funktionen aus, die in den Gemeinden ohne besondere Gemeindegerichte Hauptleut und Räthen zugetheilt sind.

In Innerrhoden ist der Große Rath die letzte Instanz über bürgerliche Streitigkeiten und bei Kriminalfällen entscheidet er über Leben oder Tod. Erste Instanz ist der Wochenrath; er spricht in allen bürgerlichen Streitigkeiten zwischen Mein und Dein und in Kriminalfällen, welche nicht durch die bestehenden Gesetze dem Großen Rathe vorbehalten sind, nur in erster Instanz ab; wo aber erwiesene Polizeivergehungen nach bestimmten Gesetzen am Tage liegen, spricht dieser letztinstanzlich ab. Ein eigenthümliches Institut für Innerrhoden sind die Gerichte bez. die Sprüche auf Beaugenscheinigungen. Es gilt von denselben, daß jeder Spruch nach vorgenommenem Augenschein und abgehörten Kundschaften auf dem Span und offenem Felde geschehen müsse. Für diese Art Sprüche sind vier Instanzen aufgestellt. Sie werden gebildet zunächst von den Kleinen und dann von den Großen Räthen der gleichen Rhode und wenn diese nicht genügen, von den Kleinen und Großen Räthen der übrigen Rhoden. Ihre Zahl ist 5, 13, 25, 49 der Art, daß immer die untere Instanz auch Bestandtheil der obern ist. Präsident ist der Hauptmann des Rhodebezirkes, in welchem der Spruch aufgeführt wird. Besondere Rechtspflege haben die Halbrhoden Hirschberg und Oberegg. Jede derselben hat für sich das Recht, in erster Instanz in Civilfällen abzusprechen und bei Polizeivergehungen und Nichtachtung obrigkeitlicher Verordnungen laut Gesetz in ihren Rhodseckel zu strafen. Die zweite richterliche Instanz dieser beiden Rhoden ist der Kleine Rath, die dritte der Große Rath des Kantons. Kriminal- und Paternitätsprozesse gehören vor die Tribunalien in Appenzell.

Bei der Betrachtung der Gerichtsorganisation des Kantons Basel-Stadt wird die große Zahl der Gerichtsbehörden auffallen; sie wird, ohne dadurch das Bestehende als unverbesserlich darstellen zu wollen, begreiflich einerseits durch die vielseitigen Verhält-

nisse der Stadt und andererseits durch die Stellung der letztern zum Landbezirk. Ich halte dafür, die Interessen des letztern werden besser gewahrt, wenn gerade die Rechtspflege nicht bei den Richtern für die städtischen Streitigkeiten, wo ganz andere Verhältnisse in Betracht kommen, gesucht werden muß.

Die oberste Behörde ist das Appellationsgericht, das mit Inbegriff des Präsidenten aus 13 Mitgliedern besteht und vom Großen Rathe auf 9 Jahre gewählt wird. Zur Wählbarkeit ist erfordert, daß der Betreffende das 24ste Altersjahr zurückgelegt habe, bereits Mitglied des Gerichtes gewesen sei oder 4 Jahre bei einem andern Gerichte als Richter oder Beamter funktionirt oder das Examen als candidatus juris bestanden oder einen akademischen Grad erworben habe. Es ist die höchste Instanz für alle bürgerlichen und Strafrechtsfälle. Die erste Instanz ist für die Stadt in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten das Civilgericht, sofern der Werth des Streitgegenstandes L. 16 a. W. übersteigt; es besteht aus einem Präsidenten und 12 Mitgliedern. Für Streitgegenstände unter und bis auf L. 16 ist der Civilgerichtspräsident allein kompetent. Für den Landbezirk besteht ein eigenes Civilgericht, ebenfalls aus 12 Mitgliedern und ebenfalls für die geringen Fälle mit alleiniger Kompetenz des Präsidenten. Den Civilgerichten sind entzogen die Streitigkeiten in Ehesachen, wozu für den ganzen Kanton ein Ehegericht aus einem Präsidenten und 10 Mitgliedern, welche vom Großen Rath gewählt werden, besteht. Ferner sind ihnen entzogen die Fälle, welche in der Stadt dem Baugericht, auf dem Lande den Gescheiden zugewiesen sind. Das Baugericht besteht aus einem Präsidenten und 8 Richtern, worunter wenigstens ein Maurermeister und ein Zimmermeister sein soll. Es ist die erste Instanz über alle Streitigkeiten in Bausachen, in Streitigkeiten über die Schwellen und Schutzbretter in den Kanälen, über die Marksteine innert den Stadtmauern, bei Streitigkeiten über die Einrichtung von Feuerstätten, Heubühnen, Stallungen, feuergefährlichen Gewerben und ähnlichen Anlagen; es besorgt innerhalb der Stadt alle Steinsetzungen und die Legung von Schwellen. Dem Baugericht entsprechen auf dem Lande die 4 Gescheide, von denen jedes aus einem Präsidenten und 8 Richtern besteht und die vom Kleinen Rath auf einen dreifachen Vorschlag des Stadtrathes oder der Landgemeinden gewählt werden. Sie haben die Gerichtsbarkeit über die Bemarkung von Feldwegen, Feldern, Aeckern, Matten,

Reben, Holzland und andern Gütern, über die Einzäunung und die Bebauung des Landes; sie entscheiden ferner die Streitigkeiten wegen Schwellen und Schutzbrettern, Wässerungs- und Abzugsgräben außer der Stadt, die Streitigkeiten über Steinsetzungen und die Legung von Schwellen außer der Stadt; sie entscheiden endlich auch über kleine Feldfrevel. — Für die Strafgerichtsbarkeit bestehen zwei Bezirkspolizeigerichte, ein korrektionelles Gericht und ein Kriminalgericht. Das Bezirkspolizeigericht der Stadt beurtheilt die Uebertretungen von Publikationen, Verboten, Dekreten des Stadtrathes und der Gewerbekommission, ferner die ihnen speziell durch die Gesetze zugewiesenen Fälle, sonst im Allgemeinen die Polizeiübertretungen, auf die bis 3 Tage Thürmung oder auch eine Geldbuße bis auf Fr. 50 erkannt werden kann. Die Kompetenz des Polizeigerichts für den Landbezirk ist etwas beschränkter. Beide bestehen aus einem Präsidenten und sechs Beisitzern; die Präsidenten und je drei der Mitglieder werden vom Kleinen Rath, je die drei andern vom Stadtrath und von den Gemeinden gewählt. Das korrektionelle Gericht ist eine aus dem Präsidenten und fünf Mitgliedern bestehende Abtheilung des Kriminalgerichtes; die Mitglieder funktioniren wechselweise nach der Reihenfolge. Die Kompetenz ist begränzt durch diejenige der Bezirkspolizeigerichte und die des Kriminalgerichtes. Dieses ist die erste Instanz für die Untersuchung und die Urtheilsfällung in allen Verbrechen; es besteht aus einem Präsidenten und 14 Mitgliedern, die vom Großen Rathe gewählt werden.

A. Die Civilrechtspflege

wird, spezielle Bestimmungen vorbehalten, im Allgemeinen durch drei Behörden verwaltet, die theils endgültig entscheiden, theils als untere Instanzen im Verhältniß zu einer andern, von der keine Weiterziehung mehr stattfindet, zu betrachten sind. Es sind diese drei Behörden: der Friedensrichter, die Bezirksgerichte und die Ober- oder Appellationsgerichte.

a. Das Amt des Friedensrichters bez. des Vermittlers.

Es besteht in fast allen Kantonen der Schweiz die prozessualische Vorschrift, daß für alle civilrechtlichen Streitigkeiten vor deren Verfolgung auf dem Prozeßwege der Versuch zur gütlichen Ausgleichung soll gemacht werden. Zu diesem Zwecke sind von Staats-

wegen eigene Beamte aufgestellt, die in den Kantonen Uri, Schwyz, Glarus, St. Gallen und Graubünden den Namen „Vermittler", in den andern Kantonen den Namen „Friedensrichter" führen. In den Kantonen Zürich, Bern, Freiburg, Solothurn, Aargau, Waadt, Wallis und Genf steht ihnen das Urtheil in den unbedeutenden Fällen zu, wobei der Werth des Streitgegenstandes entscheidet. Im Kanton Solothurn geht ihre Kompetenz nur bis auf 8 L. (a. W.), in den Kantonen Bern und Freiburg auf 25 L. (a. W.), im Kanton Aargau auf 40 und in den Kantonen Waadt und Genf bis auf 150 Fr. Eigene Friedensgerichte für den Fall, daß es dem Friedensrichter nicht gelingt, eine Aussöhnung zu Stande zu bringen, bestehen in den Kantonen Luzern aus einem Friedensrichter und zwei Beisitzern, Schwyz aus dem Vermittler und zwei Beisitzern, aus dem Friedensrichter und zwei Beisitzern in den Kantonen Zug und Neuenburg; für Streitigkeiten von L. 25—100 besteht im Kanton Freiburg das Friedensgericht aus dem Friedensrichter und vier Beisitzern. Friedensrichter und Beisitzer werden von der stimmfähigen Bevölkerung ihres Wirkungskreises, sei dieser nun eine politische Gemeinde oder ein eigener Friedensrichterbezirk, gewählt in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Zug, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Wallis; sie werden von der Regierung bestellt im Kanton Waadt, von der Regierung in Verbindung mit dem Kantonsgericht im Kanton Freiburg und vom Großen Rath im Kanton Genf.

Die Befugnisse der Friedensrichter in Polizeistraffällen wollen wir s. Z. behandeln, dagegen haben wir hier ihren ausgedehnten Wirkungskreis in den Kantonen der Westschweiz, namentlich in Freiburg, Waadt und Genf noch zu betrachten. Im Kanton Freiburg leiten sie — abgesehen jetzt von den Versöhnungsversuchen und den Beurtheilungen geringfügiger Fälle — die Instruktion der Prozeduren vor dem Friedensgerichte, vollziehen sie die Verrichtungen der ihnen zugetheilten freiwilligen Gerichtsbarkeit (z. B. bei Schuldbetreibungen, Schätzungen und Befunduntersuchungen, Versiegelungen und Entsiegelungen, Verzeichnißaufnahmen bei Erbschafts- und andern Fällen); sie nehmen die gefundenen Sachen in Empfang und sorgen für deren Bewahrung und Erhaltung; sie empfangen die Hinterlagen, welche von Schuldnern und andern Bezahlung anbietenden Personen gemacht werden; sie vollziehen die durch das Civilgesetzbuch den Waisenämtern auferlegten Verrichtungen, wenn der

Vormundschaftsbehörde untergebene Personen ihrer Ermächtigung bedürfen, um vor Gericht aufzutreten. Sie sind auf Ersuchen die stellvertretenden Beamten des Oberamtmanns für die gerichtliche Polizei: „Bei dringenden Anläßen haben sie, ohne vorläufiges Ansuchen, die Verrichtungen gerichtlicher Polizeibeamten und können Vorladungs-, Vorführungs- und Verhaftsbefehle ausstellen, unter Vorbehalt, den Oberamtmann ungesäumt davon zu benachrichtigen." Sie sind ferner befugt: „Die Verklagungen und Anzeigen über die in ihrem Kreise verübten Verbrechen und Vergehen aufzunehmen, mit Vorbehalt, selbige ohne Verschub dem Oberamtmann zu übermachen." Aehnlich ist ihre Stellung im Kanton Waadt; im Besondern steht ihnen die Legalisation von Titeln, Dokumenten und andern Aktenstücken zu, die Beeidigung der Gemeindebeamten; ihnen müssen die Paternitäts- und Maternitätserklärungen gemacht werden; sie vollziehen die Civilehen. «Ils interviennent dans les désordres et les dissensions domestiques sur la demande d'un membre de la famille ou sur celle de la Municipalité et même d'office en cas de péril dans le retard. S'ils ne peuvent rétablir l'ordre et la paix par la voie de la persuasion, ils ordonnent les mesures provisioneiles et conservatoires que peut réclamer l'urgence.» Das Gesetz von Genf unterscheidet bei den Befugnissen der Friedensrichter die der streitigen und nicht streitigen Gerichtsbarkeit, der Versöhnung und der gerichtlichen Polizei. Zu den ersten gehören die Bewilligung zu Arresten, das Verbieten von Ausführungen neuer Werke, die Mitwirkung bei Collaudationsverhandlungen und bei Zwangsvollziehungen; in der nicht streitigen Gerichtsbarkeit ist namentlich ihre Betheiligung am Vormundschaftswesen hervorzuheben. Die Versöhnungsversuche sind nur bei dinglichen Klagen obligatorisch; bezüglich der gerichtlichen Polizei stehen die Friedensrichter unter dem Staatsanwalt.

b. Die Bezirks- bez. Civilgerichte.

In ihrer Befugniß liegt die Entscheidung aller bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, wenn der Werth des Streitgegenstandes die Kompetenz des Friedensrichters oder der Friedensgerichte übersteigt, jedoch mit Ausnahme der Fälle, für welche in den Kantonen Zürich, Uri, Schwyz, St. Gallen, Graubünden, Thurgau ein Untergericht besteht oder die in den Kantonen Bern, Solothurn, Basel-Landschaft

in der Kompetenz des Gerichtspräsidenten als Einzelnrichters liegt. Wir werden hierüber noch besonders zu sprechen haben.

Abgesehen von diesen durch die Untergerichte den Civilgerichten entzogenen Fällen ist ein Unterschied in denjenigen Streitigkeiten selbst zu machen, welche von den Civilgerichten entschieden werden. Sie entscheiden nämlich über Streitigkeiten bis auf einen bestimmten Betrag, der von 100—300 Fr. variirt, letztinstanzlich, während für Streitgegenstände von höherm Werth ein Weiterzug an eine höhere Instanz, das oberste Tribunal des Kantons, stattfindet. Die Civilgerichte selber bilden eine Appellationsinstanz für die Untergerichte.

Von der Regel, daß jeweilen in einem einzelnen Kanton je nach den Bezirken mehrere Civilgerichte bestehen, machen die drei Kantone eine Ausnahme, welche die Bezirkseintheilung nicht kennen. Es sind Glarus, Zug und Genf. In diesen besteht für den ganzen Kanton ein einziges Civilgericht. Es führt diesen Namen in den Kantonen Glarus und Genf; es heißt Kantonsgericht im Kanton Zug. Es besteht aus einem Präsidenten und sechs Mitgliedern in den Kantonen Glarus und Zug, aus drei Mitgliedern, von denen jedes einzeln funktionirt, im Kanton Genf. Dem Civilgericht sind im Kanton Glarus diejenigen Fälle entzogen, die dem Augenscheinsgericht und die, welche dem Ehegericht zugewiesen sind. In den Bezirksgerichten der übrigen Kantone ist die Zahl der Richter mit Einschluß des Präsidenten in der Regel fünf; darüber hinaus gehen Luzern, Uri, Schwyz, die zwischen 7—9 variiren, St. Gallen und Graubünden mit 7 Richtern.

Die **Wahlen** der Richter geschehen durch direkte Abstimmung des Volkes in den Kantonen Bern, Luzern, Schwyz, Glarus, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau und Thurgau, nach einem gemischten System im Kanton Uri, wo die Bezirksgemeinde die eine und der Bezirksrath die andere Hälfte bestellt; im Kanton Zürich wählt die im vorigen Kapitel besprochene Bezirksversammlung. In einigen Kantonen, wo das Volk die Richter wählt, sind Ausnahmen für den Präsidenten aufgestellt. In den Kantonen Bern und Aargau geschieht die Wahl durch den Großen Rath auf einen Doppelvorschlag der Wähler des Bezirks und des Obergerichts, im Kanton Solothurn durch den Kantonsrath auf einen Doppelvorschlag der Wähler des Bezirks, mit dem jedoch kein Vorschlag des Obergerichtes konkurrirt, im Kanton Schaffhausen wählt das Obergericht den Präsidenten und in den Kantonen Thur-

gau und Wallis bestellen die Gerichte die Präsidenten selbst. Der Große Rath ist für Präsidenten und Richter die wählende Behörde in Zug, Tessin und Genf; ein eigenes System besteht in Freiburg, Waadt und Wallis, in denen das Kantonsgericht und der Staatsrath zusammen die Wahlbehörde bilden.

Für die Streitigkeiten von geringerm Werthe bestehen zwischen den Friedensrichtern und den Civilgerichten noch untere Gerichtsbehörden; man kann sie, will man überhaupt einen Vergleich anstellen, den Richtern in Bagatellsachen in Deutschland zur Seite setzen. Sie heißen Untergerichte im Kanton Zürich; es bestehen in jedem Bezirke drei bis sechs aus je 3—5 Mitgliedern. Sie werden von den stimmfähigen Bürgern des Gerichtskreises gewählt. Im Kanton Uri hat der Bezirksammann mit 2 Beisitzern eine Gerichtsbarkeit bis auf den Betrag von L. 16; im Kanton Schwyz besteht ein Kreisgericht aus dem Vermittler und aus 2 aus dem Kreis gewählten Beisitzern, mit einer Kompetenz bis auf 40 Fr.; im Kanton St. Gallen hat jeder Bezirk je nach der Größe ein oder zwei Untergerichte aus 5 Mitgliedern; sie entscheiden ohne Weiterziehung bis auf 40 und mit Weiterziehung bis auf 400 fl. Sie werden, wie die Bezirksgerichte, vom Volke gewählt. Das Gleiche ist der Fall mit den Kreisgerichten im Kanton Graubünden. Im Kanton Thurgau besteht eine vom Bezirksgerichte aus seiner Mitte gewählte Kommission, von der der Bezirksgerichtspräsident von Amtswegen Vorstand ist. Sie entscheidet die ihr zugewiesenen Fälle ohne Appellation. Das Verfahren vor dieser Kommission ist von dem gewöhnlichen insofern abweichend, als der Richter das Prozeßmaterial, welches die Unterlage für die richterliche Beurtheilung bilden soll, nach den Grundsätzen des Untersuchungsprozesses von Amtswegen zu sammeln oder zu ergänzen hat — und daß in dieser Hinsicht der bezirksgerichtlichen Kommission ein Fragerecht gegenüber den Parteien zusteht.

c. Die Appellationsgerichte.

Wir haben schon bei den Civilgerichten gesehen, daß sie zum Entscheid angerufen werden können über Urtheile, die von andern Gerichten ausgesprochen worden sind. Dieses Anrufen eines andern, in der Regel und in der Schweiz ganz allgemein eines obern Gerichtes zur nochmaligen Prüfung und Beurtheilung eines von einem untern Gerichte bereits entschiedenen Prozesses nennt man be-

kanntlich die Appellation. Das ist nun ganz selten der Fall, daß eine mehrgliedrige Appellation von untern Gerichten an solche, die selbst in vielen Fällen bloß erstinstanzliche Gerichte sind, stattfindet. Die Regel, mit Ausnahme der erwähnten Kantone, in denen Untergerichte bestehen[48]), ist die, daß den untern Gerichtsbehörden die inappellable Beurtheilung von bestimmten Fällen zugewiesen ist, wo der Werth des Streitgegenstandes eine bestimmte Summe, die mit Berücksichtigung der obern Instanz gemeinhin Appellationssumme genannt wird, nicht übersteigt. Für die Civilgerichte besteht dann in allen Kantonen eine eigene Behörde, die nur zur Beurtheilung derjenigen Fälle aufgestellt ist, welche von jenen Gerichten an diese gezogen werden. In einigen Kantonen, so in Uri und Freiburg, besteht jedoch die Gewährung, daß die Fälle, in denen der Werth des Streitgegenstandes die Appellationssumme übersteigt, mit Umgehung der Civilgerichte an die oberste Instanz gebracht werden können. In diesen Fällen ist die obere Instanz nicht Appellationsgericht, ihre Entscheide haben aber in diesen, wie in den Appellationsfällen unumstößlichen Bestand und Rechtskraft.

Doch, wie gesagt, die auf dem Wege der Weiterziehung von den untern Gerichten, nachdem diese gesprochen haben, stattfindende Berufung ist die Regel. Sie bildet einen so hervorstechenden Charakter des Gerichtes, daß es in vielen Kantonen, so in Glarus, Tessin, Wallis, Neuenburg Appellationsgericht genannt wird; auch in Bern ist die Bezeichnung Appellationshof in diesen Fällen noch gültig. Es wäre aber unrichtig, zu glauben, daß die Beurtheilung der weiter gezogenen Civilfälle die ausschließliche Beschäftigung dieser Gerichtsbehörde wäre. Sie wird vielmehr als die oberste richterliche Behörde mit mannigfachen Kompetenzen, von denen noch die Rede sein wird, ausgerüstet. Die Bezeichnung Appellationsgericht entspricht daher nur einem, wenn auch hervorstechenden äußern Merkmal. Sie ist daher in den andern Kantonen allgemeiner. Das Gericht heißt Kantonsgericht in den Kantonen Uri, Schwyz, Freiburg, St. Gallen, Graubünden und Waadt, — Obergericht in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Zug, Solothurn,

---

[48]) Im Kanton Thurgau entscheidet die bezirksgerichtliche Kommission ebenfalls inappellabel; ein Rekurs, wohl zu unterscheiden von der materiellen Weiterziehung, ist nur in Kassationsfällen zuläßig; er muß aber an das Obergericht gerichtet sein und nicht an das Bezirksgericht gebracht werden.

Landschaft, Schaffhausen, Aargau und Thurgau. In Genf heißt das Gericht Civilhof.

Die Zahl der Richter variirt: von 3 in Genf bis zu 15 im Kanton Bern; durchschnittlich bilden 7 oder 9 Mitglieder, den Präsidenten inbegriffen, die Behörde. In den größern Kantonen, in denen nebst der Jury die Verwaltung der Strafrechtspflege auch den Obergerichten zugewiesen ist, mußte deßhalb bei der Bestimmung der Zahl der Richter Rücksicht genommen werden, indem das Gericht, je nach der Art der Thätigkeit, abtheilungsweise als Appellationshof, oder Anklagekammer oder Kriminalkammer und endlich als Kassationshof seine Verrichtungen erfüllt. Am entwickeltsten ist dieses abtheilungsweise Verfahren in den Kantonen Zürich und Bern durchgeführt. Aehnlich ist die Einrichtung auch in den übrigen Kantonen im Zusammenhang mit dem Strafverfahren, jedoch mit dem Unterschiede, daß nicht bloß die Richter des obersten Gerichtshofes zu diesen Funktionen berufen sind.

Die Wahl der Appellations-, Kantons- oder Obergerichte steht jeweilen den obersten Landesbehörden zu. Im Kanton Glarus ist es die Landsgemeinde, im Kanton Schwyz die Bezirksgemeinden; im Kanton Uri wählt die Landsgemeinde 6 und der Landrath 5 Mitglieder; in sämmtlichen andern Kantonen ist die wählende Behörde der Große oder Kantonsrath. Ueber die Wahlfähigkeit haben Bern und Aargau in der Verfassung den Grundsatz aufgestellt, daß die zu Wählenden rechtskundige Männer sein müssen, Bern verlangt noch die Kenntniß beider Landessprachen. Andere Kantone, so Zürich, Solothurn, Waadt, Tessin, haben durch die Gesetzgebung Bestimmungen im gleich beschränkenden Sinne aufgestellt. Sie sind den republikanischen Einrichtungen, welche keinen Beamten- und keinen Richter**stand** kennen sollten, zuwider, stehen aber im Zusammenhang mit der überall mehr und mehr komplizirt werdenden Gesetzgebung, in die sich der schlichte Verstand des Bürgers nicht mehr zu finden weiß, sondern die eine eigene Klasse von Interpreten, von Schriftgelehrten moderner Art verlangt. Ein entgegenwirkendes Mittel ist die Theilnahme des Volkes an der Gesetzgebung.

B. Die Strafrechtspflege.

Sowohl das materielle Strafrecht als der Strafprozeß, von denen hier die Rede nicht sein kann, üben ihren Einfluß auf die Or-

ganisation der Strafrechtspflege aus; das erstere nach dem Gesichtspunkte, ob es nur Verbrechen und Polizeifälle unterscheidet oder ob es nach der französischen Gesetzgebung drei Abtheilungen: Verbrechen (crimes), Vergehen (délits) und Polizeiübertretungen (contraventions de police) macht. Je nachdem die eine oder andere dieser Unterscheidungsweisen durchgeführt ist, hat man, abgesehen vorläufig vom Instanzenzuge, zwei oder drei Gerichtsstellen. Der Strafprozeß wird von Einfluß durch den Umstand, ob für die Beurtheilung gewisser Verbrechen oder Vergehen Geschwornengerichte eingeführt sind.

Die Unterscheidung in schwere Verbrechen und in Polizeistraffälle bildet noch die Grundlage der Strafrechtspflege in den Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Glarus, Zug, Schaffhausen, St. Gallen, Wallis, während bei den übrigen Kantonen — abgesehen von den oben besonders behandelten — Abtheilungen nach Art der französischen sich leicht durchführen lassen, sei es grundsätzlich, sei es nach der Praxis im prozessualischen Verfahren. Wir wollen diese dreifache Unterscheidung, als der Anschauungsweise des modernen Strafrechtes entsprechend, zur Grundlage unserer Darstellung machen.

a. Der Polizeirichter.

Seine Funktionen werden erfüllt durch das Kreisgericht im Kanton Zürich, durch den Gerichtspräsidenten im Kanton Bern, der bis auf 8 Tage Gefängniß und 40 L. Strafe erkennen kann, durch den Bezirksammann im Kanton Uri, durch den Friedensrichter im Kanton Freiburg für Fiskal- und Polizeigesetze mit einer Strafbefugniß bis 12 L. und 3 Tage Einsperrung, durch den Friedensrichter und den Gerichtspräsidenten im Kanton Solothurn, wo der erstere jedoch nur auf geringe Geldbußen erkennen kann, durch das Kreisgericht im Kanton Graubünden, durch den Gerichtspräsidenten im Kanton Aargau, durch die bezirksgerichtliche Kommission im Kanton Thurgau, durch ein Polizeigericht (für die geringern Uebertretungen haben die Munizipalitäten Strafbefugniß) im Kanton Waadt, durch das Friedensgericht im Kanton Genf bis zu einer Strafe unter 50 Fr. Die Kompetenzen dieser Stellen sind sehr verschieden sowohl in Bezug auf die Strafen, die sie aussprechen können, als in Bezug auf die Straffälle, die ihrer Beurtheilung unterliegen. Die Strafen lauten auf einfache Einsperrung, ohne Entehrung und ohne Zwangsarbeit, oder auf Geldbußen.

Bei der Frage, welche Fälle dem Polizeirichter zur Bestrafung unterliegen, wollen wir uns mit der Anführung zweier Gesetzgebungen aus den deutschen und zweier aus den französischen Kantonen begnügen. Im Kanton Zürich beurtheilen die Kreisgerichte in erster Instanz [49]): alle nicht besonders qualifizirten Verläumdungen oder Beschimpfungen, einfachen Diebstahl, Unterschlagung zweiten Grades und einfachen Betrug bis auf Fr. 20, böswillige Schädigung von Privateigenthum bis auf Fr. 20, alle Polizeiübertretungen, deren Strafen laut den bestehenden Polizeigesetzen die Strafkompetenz der Kreisgerichte nicht übersteigen. Das Strafmaß ist also hier, sowie auch in den übrigen Kantonen, die Richtschnur für die Kompetenz geworden. Im Kanton Thurgau [50]) unterliegen dem Entscheid der bezirksgerichtlichen Kommission: Beschimpfungen, die nicht qualifizirt oder gegen Amtsverrichtungen gerichtet sind, rechtswidrige Thätlichkeiten, die nicht so bedeutend sind, um als Körperverletzung oder Eigenthumsbeschädigung dem Bezirksgerichte zugewiesen zu werden, Polizeiübertretungen, welche nicht durch besondere gesetzliche Vorschriften ausdrücklich dem Gemeinderath oder Bezirksstatthalter zugewiesen sind, — gemeine Diebstähle, die 5 fl. nicht übersteigen, vorausgesetzt, daß nicht Rückfall vorhanden ist, — Unterschlagung, Betrug und Fälschung von Privaturkunden, welche den Betrag von 5 fl. nicht übersteigen, vorausgesetzt, daß nicht Rückfall vorhanden sei. Das Polizeigericht im Kanton Waadt ist wie die bezirksgerichtliche Kommission des Kantons Thurgau aus dem Präsidenten und zwei Mitgliedern des Bezirksgerichtes zusammengesetzt. Es beurtheilt die Polizeiübertretungen und Vergehen, welche nicht den Munizipalitäten zugewiesen sind, bis auf ein Maximum von 100 Tagen Einsperrung und 400 L. Buße, überdieß die Fälle, welche ihm kraft besonderer Gesetze zugewiesen sind. — In Genf fallen dem Friedensgerichte als Polizeirichter zu die einfachen Polizeiübertretungen, Vagabundiren, Bettel, gemeine Beschimpfungen.

b. Das Zuchtpolizeigericht (korrektionelles Gericht).

Was man schon der obigen Darstellung hat entnehmen können, wollen wir hier vorausschicken, daß nämlich für die Behandlung der Polizeiübertretungen und Vergehen die gleichen Behörden handelnd

---

[49]) Gesetz betreffend das Strafverfahren vom 30. September 1852, §. 16.
[50]) Gesetz betreffend Gerichtsorganisation vom 22. März 1850, §. 21.

auftreten, denen der Entscheid über die bürgerlichen Streitigkeiten zusteht. Für das Zuchtpolizeigericht machen nur drei Kantone eine Ausnahme: Glarus, Waadt und Genf. Ersterer Kanton hat ein eigenes Polizeigericht, das aus dem Präsidenten und vier Mitgliedern des Kriminalgerichtes besteht; in den Kantonen Genf und Waadt besteht die Einrichtung der Schwurgerichte auch für die Vergehen und nicht bloß, wie in einigen andern Kantonen für Verbrechen, jedoch in einer andern Zusammensetzung.

Berühren wir zunächst die Kantone, in denen die strafbaren Handlungen allgemein in peinliche oder in Polizeifälle getrennt werden, so finden wir für die letztern, worunter dann die sog. Zuchtpolizei- oder korrektionellen Fälle inbegriffen sind, in den Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Schaffhausen, St. Gallen und Wallis die sog. Bezirksgerichte, im Kanton Zug für dessen ganzen Gebietsumfang das Kantonsgericht kompetent, bis auf einen gewissen Strafbetrag ohne Appellation, für schwerere Strafen mit Berufung an die Ober- oder Kantonsgerichte. In den übrigen Kantonen, wo die Dreitheiligkeit gilt, sind ebenfalls die Bezirks- oder Amtsgerichte kompetent. Die Kompetenz wird so bestimmt, daß sie die mit Strafe bedrohten Handlungen zu beurtheilen haben, deren Beurtheilung nicht dem Polizeirichter zusteht, die aber nicht peinlicher Natur sind. Ueberdieß sind einige bestimmte Fälle in den Gesetzgebungen aller Kantone vorgesehen, welche ausdrücklich diesen Gerichten zugewiesen sind. Beispielsweise und ohne eine gemeinrechtliche Gültigkeit dafür in Anspruch zu nehmen, sollen in der Note [51]) die Bestimmun-

---

[51]) §. 15. Die Bezirksgerichte beurtheilen in I. Instanz:

a. Widersetzung gegen amtliche Gewalt, Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen, erfolglose Aufreizung zur Widersetzung, widerrechtliche Befreiung von Verhafteten und Begünstigung von Entweichung derselben, Uebertretung des Verweisungsgebotes, unerlaubte Selbsthülfe.

b. Münzfälschung bei geringerer Gefährlichkeit, andere Münzvergehen bis auf Fr. 150, Fälschung von Legitimationspapieren und ähnlichen Urkunden.

c. Religionsstörung.

d. Ehebruch, Erregung öffentlichen Aergernisses, Kuppelei und Verführung Pflegbefohlener zur Unzucht.

e. Verheimlichung der Niederkunft, vorsetzliche Körperverletzung 2ten und 3ten Grades und fahrläßige Körperverletzung.

f. Nöthigung, widerrechtliche Gefangenhaltung 2ten und 3ten Grades.

g. Ehrverletzungen, soweit sie nicht in die Kompetenz der Kreisgerichte fallen, gerichtliche Verläumdung bezüglich geringerer Vergehen, falsche Verzeigung u. s. f. aus Unbesonnenheit.

gen des zürcherischen Strafverfahrens angeführt werden. Fast gleichlautend ist die Uebersetzung im Kanton Thurgau und ich zweifle nicht, daß diese Bestimmungen, vorbehalten etwa einige Schwankungen in den Werthverhältnissen, in der Gesetzgebung vieler anderer Kantone Eingang finden werden.

Die korrektionellen Gerichte im Kanton Waadt werden gebildet von einem korrektionellen Hofe, der aus dem Präsidenten und zwei Richtern des Bezirksgerichtes von demjenigen Orte besteht, wo das Verbrechen begangen worden ist, und von einer Urtheilsjury von 9 Mitgliedern, die aus den Geschwornen des Bezirkes genommen sind. Sie erkennen über jedes Vergehen und jede Uebertretung, welche die Kompetenz der Polizeigerichte übersteigen und deren Strafe im Maximum 4 Jahre Zuchthaus oder Einsperrung oder 3000 Fr. nicht übersteigt, überdieß über die speziell zugewiesenen Gesetzesübertretungen. — Im Kanton Genf besteht das korrektionelle Gericht und zwar nicht bezirksweise, sondern für den Umfang des ganzen Kantonsgebietes aus einem Gerichtshofe, d. h. aus einem Richter, der vom Justizhofe aus seiner Mitte bezeichnet wird und aus 6 Geschwornen. Die Kompetenz des Gerichtes ist speziell für

---

h. Ausgezeichneten Diebstahl und Unterschlagung 1sten Grades bis auf Fr. 150.

i. Einfachen Diebstahl und Unterschlagung 2ten Grades über Fr. 20 und bis auf Fr. 300.

k. Verursachung von Brand oder Ueberschwemmung aus Fahrläßigkeit, böswillige Eigenthumsbeschädigung über Fr. 20 und bis auf Fr. 300, böswillige Eigenthumsschädigung an öffentlichen Werken bis auf Fr. 300.

l. Ausgezeichneten Betrug bis auf Fr. 150 und einfachen Betrug über Fr. 20 und bis auf Fr. 300.

m. Betrüglichen Bankerott in allen Fällen von Begünstigung einzelner Gläubiger, leichtsinnigen Bankerott.

n. Betrügliche Anmaßung eines öffentlichen Amtes, Unterdrückung des rechtmäßigen Familienstandes, Anmaßung eines fremden Familienstandes, betrügliche Verleitung zur Ehe, falsches Zeugniß zu Gunsten von Angeschuldigten.

o. Wucher.

p. Vorsätzliche Verletzung der Amtspflichten und fahrläßige Amtspflichtverletzung.

q. Alle Preßvergehen.

r. Endlich alle diejenigen Vergehen, deren Strafen laut den bestehenden Straf- und Polizeigesetzen die Strafkompetenz der Kreisgerichte übersteigen.

Die hier aufgezählten Verbrechen gehören jedoch an das Schwurgericht, wenn sie einen politischen Charakter haben.

die korrektionellen Vergehungen begründet und wird im Uebrigen durch die Grenzen der Assisen- und Polizeigerichte bestimmt. Hier wie im Kanton Waadt ist von den Erkenntnissen des korrektionellen Gerichtes keine Weiterziehung möglich; bloß Kassationsbegehren sind zuläßig.

c. Das Kriminalgericht. Die Jury.

Für die Verfolgung der Verbrechen und der Vergehen, welche ihres schweren Charakters wegen nicht mehr in die Kompetenz der Zuchtpolizeigerichte fallen, bestehen in allen Kantonen mit Ausnahme von Wallis, wo die Bezirksgerichte wenigstens in erster Instanz peinliche Gerichtsbarkeit haben, eigene Gerichte. Die Einrichtung derselben ist zu einer Frage geworden, aus deren Lösung man ein Glaubensbekenntniß für eine freisinnige Richtung gemacht hat. Sie heißt einfach: Geschwornengerichte oder nicht?

Die neuere Gesetzgebung der Kantone Zürich, Bern, Freiburg, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf hat sich im Sinne der Geschwornengerichte entschieden, im Kanton Zürich auf dem Wege einer seit Jahren überlegten Reform des Gerichtswesens, im Kanton Genf im Zusammenhang mit seiner ganzen auf das französische System gebauten Gerichtsorganisation, in den übrigen Kantonen in Begleitung der politischen Umgestaltung im übrigen Staatsorganismus. Da sich nämlich die Rechtsprechung der Geschwornengerichte als Theilnahme des Volkes an der Rechtsprechung gestaltet, so konnte es nicht ausbleiben, daß mit der Erweiterung seiner übrigen Rechte auch dieses Gebiet mit in Berücksichtigung fiel. Das als Postulat der Gerechtigkeit gestellte Verlangen nach Oeffentlichkeit und Mündlichkeit mochte auch seinen guten Theil zum Entscheid für die Geschwornengerichte beigetragen haben. Auch der Kanton Schaffhausen hat die Aufstellung der Jury durch die Gesetzgebung in der Verfassung vorgesehen; zur Vollziehung ist es aber noch nicht gekommen.

Die andern Kantone hangen mit einer gewissen Zähigkeit am andern Systeme mit ständigen Gerichten. Von unsern Juristen sind nur wenige mit einer Ueberzeugung wie Rüttimann dem Institut der Geschwornen zugethan. Sie suchen dasselbe zu umgehen, indem sie in den Entwürfen über die Veränderungen im Strafverfahren die Vortheile von Oeffentlichkeit und Mündlichkeit mit den ständigen Gerichten zu verbinden streben. Solche Gerichte sind: das Kri-

minalgericht von Luzern von 5 Mitgliedern, das von Uri von 7 Mitgliedern, von Glarus von 7 Mitgliedern, von Schwyz von 5 Mitgliedern, von Zug, wo das Kantonsgericht mit Beiziehung von 2 Suppleanten als Kriminalgericht funktionirt, von Solothurn von 5 Mitgliedern, von der Landschaft von 9 Mitgliedern, das Kantonsgericht von Schaffhausen, das auch für die Zuchtpolizeifälle kompetent ist, von 7 Mitgliedern, das Kriminalgericht von St. Gallen von 5 Mitgliedern. Sie werden von den Land- bez. Kantonsräthen auf eine bestimmte Zeit gewählt, im Kanton Glarus von der Landsgemeinde. Wählbarkeitserfordernisse werden keine andern aufgestellt als die, welche zur Wahl in die großen Räthe verlangt werden. Die Wirksamkeit dieser Gerichte erstreckt sich jeweilen über das ganze Kantonsgebiet, ihre Urtheile sind der Weiterziehung an die Obergerichte unterworfen; diese funktioniren dann als Kriminalgerichte II. Instanz, in welcher Eigenschaft nach der Beurtheilung der Civilfälle eine zweite Thätigkeit der obersten Gerichtshöfe in jenen Kantonen liegt; im Kanton Solothurn findet eine Revision des kriminalgerichtlichen Urtheiles von Amtswegen statt, wenn eine ausgesprochene Strafe ein bestimmtes Maß übersteigt.

Gegen die Urtheile der Geschwornengerichte ist keine Appellation gestattet, sondern nur die Revision und die Kassation; die allgemeine Bildung der Geschwornengerichte aus einem Assisenhofe von Richtern aus dem Obergerichte oder aus den Bezirksgerichtspräsidenten der Kantone und aus der Jury von 12 Geschwornen nach den Ur- und Sitzungslisten ist bekannt; eine weitere Darstellung derselben gehört dem Strafprozesse an. Nur mag noch beigefügt werden, daß eine angestrebte Centralisation der Strafrechtspflege auf Grundlage der Schwurgerichte noch nicht erzielt ist, sondern daß jeder Kanton die Strafrechtspflege für sich verwaltet. Andere Punkte, wie der über die Versetzung in den Anklagezustand, ob sie durch eine richterliche Behörde und durch welche oder durch die vollziehende Gewalt ausgesprochen wird, der über die Durchführung des Anklageverfahrens mit einem Staatsanwalt und mit Gegenübersetzung einer Vertheidigung — müssen der Behandlung im Strafverfahren anheimgestellt bleiben und ich will eine encyklopädische Darstellung um so weniger geben, als einer gründlichen und eingehenden Behandlung des so wichtigen Gegenstandes von gut unterrichteter Seite entgegengesehen werden kann.

Jedoch verdient hier hervorgehoben zu werden, daß die Ge-

schwornengerichte nicht nur als Strafgerichte für schwere Verbrechen oder Vergehen anzusehen sind, sondern als Volksgerichte bei politischen und Preßvergehen. Und gerade hier werden sie ihrer ursprünglichen Bestimmung wieder gegeben zur Kenntnißgabe über eine Störung, welche die Rechtsverletzung durch eine politische Handlung oder durch eine Veröffentlichung in der Presse erlitten. Es haben alle Kantone, in denen Geschwornengerichte bestehen, die Beurtheilung der politischen Verbrechen in deren Kreis gezogen, dieß aber im Zusammenhang mit der Strafrechtsgesetzgebung überhaupt, indem diese auch auf dem Gebiete der politischen Handlungen einige als Verbrechen, andere nur als Vergehen bezeichnet. Die erstern fallen eo ipso der Jury zu, die letztern auch in den Kantonen Bern und Neuenburg. Diese und Freiburg weisen den Schwurgerichten auch die Behandlung der Preßvergehen zu.

C. Besondere Gerichte.

Durchläuft man die Gerichtsorganisationen unserer Kantone, so trifft man auf besondere Behörden, denen der Entscheid über Rechtsfälle besonderer Art zusteht. Es sind nicht Ausnahmsgerichte, denen ein besonderer Fall zugewiesen würde, sondern verfassungsmäßige und durch die Gesetze begründete Behörden für alle Fälle, die ein bestimmtes Rechtsverhältniß betreffen. Sie behandeln z. B. alle Streitigkeiten in Ehesachen, in Handelssachen 2c.; einige von ihnen verdanken die Existenz der Ueberlieferung und sind daher meist als rechtshistorische Kuriosität von Bedeutung. Wir wollen sie nach den Kantonen, in denen sie sich finden, kurz berühren.

Im Kanton Uri finden sich: die Wuhrgerichte oder Gerichte zu Reuß und Schächen, Behörden mehr administrativer als richterlicher Natur. Sie bestehen aus dem jeweiligen Bezirksammann, Bezirksseckelmeister (oder Bauinspektor) und 7 (in Ursern 3) Männern, die von der Bezirksgemeinde in der Regel aus den an der Reuß oder Schächen liegenden Gemeinden auf 8 Jahre gewählt werden. Sie sprechen inappellabel ab, was an den innert ihren Marken gelegenen Flüssen solle gebaut oder beseitigt werden, sowie auch in Streitsachen zwischen den Wehregenossen oder Stauern über die Frage: „Wer soll etwas machen oder brechen und die Kosten tragen?" Rekursbegehren über Beschlüsse und Urtheile der Wuhrgerichte finden an den Regierungsrath, in wichtigern Fällen an den Landrath Statt.

Nicht durch die Verfassung begründet, wohl aber durch die Civil-Prozeßordnung vom 24. November 1852, ist als eigene Art von Schiedsgericht das Gassengericht, das früher auch im Kanton Appenzell A. Rh. bestand, sanktionirt. Es besteht aus dem Bezirksammann und aus 6 ehrenwerthen unpartheiischen Männern, die er zusammenruft, die zu erscheinen schuldig sind und denen er präsidirt. Es entscheidet bei Streitigkeiten zwischen Fremden oder zwischen einem Fremden und Einheimischen, wo beide schnellen Entscheid wünschen oder die Sache sonst keinen Verzug leidet.

Das Ehegericht im Kanton Unterwalden nid dem Wald entscheidet letztinstanzlich auf Anrufen einer Partei in denjenigen Fällen, wo der Kirchenrath einer Pfarrgemeinde Jemanden die Verehelichung verweigert hat und zwar nach Verordnung des hochw. Generalvikars Göldlin vom 23. Jänner 1818. Dasselbe besteht aus dem jeweiligen hochw. Kommissarius, dem Ortspfarrer oder sofern der Kommissarius zugleich Ortspfarrer ist, aus dem ältesten Pfarrer, aus dem Präsidenten und Vizepräsidenten und drei ältesten Mitgliedern des geschwornen Gerichtes. Diese Mitglieder des geschwornen Gerichtes dürfen nicht Angehörige der Armenverwaltung des betheiligten Ortes sein. Der Präsident des geschwornen Gerichtes ist ebenfalls Präsident des Ehegerichtes. — Ein besonderes Ehegericht besteht im Kanton Glarus: es zählt einen Präsidenten und 6 Mitglieder; es entscheidet über die Paternitätsfälle und Ehestreitigkeiten, mit Ausnahme, wenn beide Theile katholisch sind. — Auch der Kanton Appenzell berücksichtigt besonders die ehelichen Verhältnisse und hat hiefür zwei Behörden, die Ehegäumer und die Ehegerichte aufgestellt. Die Ehegäumer bestehen aus dem Pfarrer des Orts und den beiden Hauptleuten. Sie wachen über gute Sitten und ehrbaren Wandel, über Erfüllung der gegenseitigen Pflichten der Eltern und Kinder und richten ihr Augenmerk auf Eheleute, die wegen Streitigkeiten abgesondert wohnen. Ihnen steht in erster Instanz die Beurtheilung der Ehehändel und streitigen Eheversprechen zu; sie untersuchen die Vaterschaftsklagen, Unzuchtsfälle und andern ihnen durch die Gesetze zugewiesenen Gegenstände und leiten die Fehlbaren dem Strafamt ein. Das Ehegericht besteht aus 9 Mitgliedern, 6 weltlichen Beamten und 3 im Lande angestellten Geistlichen, und wird alljährlich vom Großen Rathe erwählt. Es ist die zweite und letzte Instanz in Ehesachen und beurtheilt alle dahin einschlagenden Gegenstände, welche an dasselbe

gelangen und in erster Instanz von den Ehegäumern behandelt und untersucht worden sind, als: streitige Eheversprechen, Scheidungsbegehren, Gesuche um Wiedervereheliehung, wo sie in Folge früherer Urtheile erforderlich sind und Begehren um Ehelich- und Erblich-Erklärung unehelicher Kinder.

Nicht auf die Ueberlieferung, sondern auf die gerechte Würdigung der modernen Verhältnisse stützt sich das Handelsgericht in Genf. Es besteht aus einem Präsidenten und 8 Richtern, von denen mit dem Präsidenten jeweilen nur 2, der Kehrordnung nach sitzen; es wird vom Großen Rathe aus den Handelsleuten und den gewesenen Handelsleuten gewählt. Die Appellation von demselben geht an den allgemeinen, oben erwähnten Justizhof. Die Befugnisse des Gerichtes stützen sich auf die bestehenden Gesetze, speziell auf den Code de commerce. Es ist dem Abgang eines solchen, einer Handelsgesetzgebung zuzuschreiben, daß die in den Verfassungen von Bern und Freiburg vorgesehenen Handelsgerichte noch nicht eingeführt sind.

Dritter Abschnitt.

Der Schutz der Rechtspflege.

Es ist zwar eine in den Amtseid der Richter aufgenommene Verpflichtung, unparteiisch und nach Maßgabe der das Recht des Bundes oder des Kantons bildenden Gesetze, Gewohnheiten und der Praxis die Urtheile zu fälleu. Nichtsdestoweniger finden sich in allen Kantonen Bestimmungen, welche zum Zwecke haben, speziell dafür zu sorgen, daß die richterlichen Behörden ihre Pflicht nicht außer Acht lassen, oder, wenn auch von einer Außerachtlassung der Pflicht nicht die Rede sein kann, ihrem urtheilenden Verstande das richtige Verständniß vorgehalten werde. Solche Bestimmungen sind die über die Staatsanwaltschaft, die Aufsichts- und Kassationsbehörden und über die Berichterstattung an die gesetzgebende Behörde.

1. Die Staatsanwaltschaft.

Dieses Institut, als das des Anklägers, welcher den Staat, die öffentliche Gerechtigkeit in Straffällen vertritt, als Staatsanwalt, öffentlicher Ankläger oder unter einem andern Namen bezeichnet wird, ist in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Uri,

Schwyz, Freiburg, Solothurn, Basel-Landschaft, St. Gallen, Schaffhausen, Aargau, Thurgau und in den Kantonen der französischen und italienischen Zunge mit verschieden ausgedehnten Verpflichtungen und Befugnissen, je nach dem Stadium, in dem sie handelnd auftreten können, bekannt; sie erscheinen als Vertreter einer Partei, der beleidigten; ihre Handlungen sind durch das Strafverfahren vorgezeichnet. In dieser Rücksicht fallen sie hier nicht in Betracht; auch nicht in der andern, wenn sie in einigen Kantonen die Interessen des Staates als Fiskus in Civilprozessen zu vertreten haben.

Außer diesen Befugnissen fallen der Staatsanwaltschaft in den Kantonen Bern, Freiburg, Waadt und Genf noch andere zu, die es ihr zur Pflicht machen, für eine richtige Handhabung der Rechtspflege besorgt zu sein. Ueber ihre Stellung im Kanton Bern führe ich in der Note [52]) die Bestimmungen des Gesetzes vom 31. Juli 1847 an; die Stellung der Staatsanwaltschaft im Kanton Freiburg ist die gleiche, wie im Kanton Bern; im Kanton Waadt hat sie eine ähnliche Bedeutung im Vormundschaftswesen. Im Kanton Genf gehen die Befugnisse noch weiter; sie sind da den französischen Einrichtungen nachgebildet. Die Staatsanwaltschaft wacht im Allgemeinen über Alles, was die öffentliche Ordnung betrifft, über die

---

[52]) §. 62. Die Staatsanwaltschaft hat im Allgemeinen die Verwaltung der Rechtspflege zu beaufsichtigen, Uebelstände, die sie vorfindet, zu rügen und den kompetenten Aufsichtsbehörden davon Anzeige zu machen. Die Angestellten der gerichtlichen Polizei stehen unter ihrer Aufsicht.

§. 63. Hinsichtlich der Civilrechtspflege sind die Bezirksprokuratoren insbesondere verpflichtet, in ihrem Gerichtskreise die Rechte des Staates in den Fällen zu vertreten, wo dieser aus Grund der Betheiligung des öffentlichen Wohls zur Intervention berechtigt ist (Personenrecht Satzungen 41—46 und Civilprozeß §. 45). Zudem haben sie die Verwaltung des Gemeinde- und Vormundschaftswesens und die Führung der Register des Personenstandes zu beaufsichtigen.

§. 65. Behufs der Führung der ihnen anvertrauten Kontrole sind die Bezirksprokuratoren gehalten, wenigstens in jedem Vierteljahr einmal von den Protokollen und Registern der Vormundschaftspolizeibehörden sowie der Polizeibeamten und Gerichtsbehörden der zu ihrem Kreise gehörigen Amtsbezirke Einsicht zu nehmen, vorkommende Uebelstände zu rügen und ihre Beseitigung zu veranlassen.

§. 67. In Betreff der Beaufsichtigung des Gemeinde- und Vormundschaftswesens und der Führung der Register des Personenstandes, sowie rücksichtlich der Intervention des Staates in Civilsachen stehen die Bezirksprokuratoren unter dem Regierungsrathe und den betreffenden Direktionen; diese Behörden ertheilen ihnen jeweilen die nöthigen Weisungen und empfangen von ihnen die vorgeschriebenen Berichte.

Aufrechthaltung der Gesetze und Reglemente, über die Personen und öffentlichen Eigenthumsrechte; sie wacht ferner über die Vollziehung der Urtheile; sie vertritt die Interessen des Staates, der Gemeinden, der öffentlichen Anstalten, der Minderjährigen, der Bevormundeten, der verheiratheten Frauen, der Abwesenden, der unbekannten Erben; sie treten vor dem Handelsgerichte auf in den Fällen, welche Falliten und Banqueroutiers betreffen; in den Civilfällen treten sie auf, wenn sie es für nöthig erachten, oder wenn es das Gericht für erforderlich hält.

2. Die Aufsichts- und Kassationsbehörden.

I. Das Institut des Kassationshofes ist in Frankreich zu einer grundsätzlichen Ausbildung gekommen. Es beruht auf der richtigen Anwendung der Gesetze und auf der Anschauungsweise, daß die im Straf- und Civilprozesse vorgeschriebenen Formen schützende Bestimmungen für die Parteien seien, durch deren Nichtbeachtung Rechte verletzt werden. Er spricht daher über die Verletzung der Formen und über die Urtheile, welche ausdrücklich dem Gesetze entgegen sind oder eine offenbar unrichtige Auslegung desselben enthalten; er erkennt jedoch nicht über den Grund der Streitfragen. Weitere Kompetenzen hat er, wenn ein Prozeß aus bestimmten Gründen von einem Tribunal an das andere verwiesen werden soll und wenn ein ganzes Gericht als solches von einem der streitenden Theile angegriffen wird. Wie sehr dieses Institut den französischen Einrichtungen entspricht, geht daraus hervor, daß es allen Erschütterungen der Revolution Stand gehalten hat.

Gleichartige Institute finden sich in der Schweiz sowohl für den Bund als in verschiedenen Kantonen, jedoch mit dem wichtigen Unterschiede, daß, mit Ausnahme von Genf und St. Gallen, wo ebenfalls eigene Gerichte bestehen, die Kassationshöfe nicht besondere Gerichte, sondern entweder Abtheilungen der Obergerichte oder Kantonsgerichte oder diese selber sind mit einem besondern Zwecke der Zusammenberufung, mit dem der Prüfung, ob Prozeßformen oder Rechtsgesetze verletzt worden seien.

Es findet dieß seine Anwendung gerade beim Bunde. Das Kassationsgericht ist eine besondere Abtheilung des Bundesgerichtes und es wird, wie wir gesehen haben, von diesem selbst, wie die Anklagekammer und die Kriminalkammern bestellt. Seine Thätigkeit

zeigt sich jedoch nur in Strafsachen, indem in Civilprozessen das Rechtsmittel der Revision [53]) angewendet wird. Für jene ist seine Kompetenz begründet durch Art. 51 des Gesetzes vom 4. Juni 1849. „Das Kassationsgericht beurtheilt alle Nichtigkeitsbeschwerden über das Verfahren oder über ein Urtheil des Assisengerichtes. Es entscheidet auch über die Kompetenzanstände der eidgenössischen Civil- und Militärstrafgerichte." In der Anwendung muß man unterscheiden die Kassation gegen Beschlüsse der Anklagekammer und die Kassation gegen die Strafurtheile der Assisen. Jene kann begehrt werden vom Bundesanwalt, wenn die Versetzung in Anklagezustand nicht ausgesprochen wird, innerhalb 10 Tagen vom Beschlusse an gerechnet; findet jedoch die Versetzung in Anklagezustand und daher ein Verfahren vor den Assisen statt, so kann die Kassation erst nach dem beendigten Hauptverfahren begehrt werden. Eine Kassation der Beschlüsse der Anklagekammer findet nur statt wegen Verletzung wesentlicher Formen. Gegen die Urtheile des Assisenhofes ist sie zuläßig wegen Inkompetenz des Gerichtes, wegen wesentlicher Beeinträchtigung der Rechte der Vertheidigung, wegen Verletzung gesetzlicher Prozeßformen, wenn sich mit Wahrscheinlichkeit ergiebt, daß sie in Beziehung auf Schuld oder Strafe auf das Urtheil einen für den Kassationsbegehrenden nachtheiligen Einfluß gehabt habe; wenn die Kriminalkammer eine der Antworten der Geschwornen unrichtig würdigte und die Frage einen Punkt betraf, der auf das Endurtheil einwirken mußte; wenn die Kriminalkammer keine oder eine falsche Anwendung des Gesetzes machte. Der Zweck der Kassation ist Aufhebung des Fehlers, welcher die Kassation veranlaßt, mit allen sei-

---

[53]) Nach Art. 192 des Civilprozeßgesetzes ist die Revision eines vom Bundesgerichte ausgefällten Civilurtheiles zuläßig:

1. In Fällen von Nichtigkeit. Diese ist vorhanden:

a. wenn die Vorschriften des Organisationsgesetzes über die Bundesrechtspflege, betreffend die Besetzung des Gerichtes verletzt würden;

b. wenn die Bestimmungen der Art. 2, 4 und 181 des Civilprozeßgesetzes nicht beobachtet würden;

c. wenn das Gericht in den Akten liegende erhebliche Thatsachen aus Versehen gar nicht oder auf irrthümliche Weise gewürdigt hat;

d. wenn einzelne Punkte der Klage oder Widerklage unbeurtheilt geblieben sind.

Nach der französischen Auffassung sind die unter c und d angeführten Gründe nicht Kassationsgründe. Die unter 2 und 3 angeführten Fälle berühren ebenfalls nicht Kassations-, sondern Revisionsgründe.

nen nachtheiligen Folgen. An die eigentliche Kassation schließt sich die Einleitung zur neuen Behandlung des Falles durch ein vom Kassationsurtheil zu bezeichnendes Gericht. Die Ueberweisung unterbleibt jedoch, wenn das Kassationsgericht bloß das Urtheil aufhebt wegen unrichtiger Würdigung der Antworten der Geschwornen oder wegen falscher Anwendung des Gesetzes; in diesen Fällen spricht es selbst das Urtheil aus.

In den Kantonen ist die Stellung der Kassationsgerichte eine verschiedene und vielfach beschränkte. Schon der Umstand bringt es mit sich, daß, mit Ausnahme von Genf und St. Gallen, keine besondern Kassationshöfe bestehen, wogegen die Verrichtungen derselben von den Appellationsgerichten besorgt werden.

Ohne in die Einzelnheiten eintreten zu wollen, lassen sich einige Sätze aufstellen. Im Strafverfahren ist die Unterscheidung wichtig, ob Geschwornengerichte bestehen oder nicht. Im ersten Falle ist keine Appellation zuläßig; dagegen kann im Allgemeinen aus den Gründen an eine Kassationsbehörde rekurrirt werden, die bei der Strafrechtspflege des Bundes angeführt worden. Im letztern Falle führt die Appellation in der Wirklichkeit zu demselben Zwecke: Appellation und Kassation gehen an dieselbe Behörde. Je nach dem gebrauchten Rechtsmittel wird das Urtheil ausfallen. Es kann daher, wenn man den eigentlichen Ausdruck gebrauchen will, nur von einer Beurtheilung der Nichtigkeitsklage durch das Obergericht und nicht von einer eigentlichen Kassationsbehörde die Rede sein. In Civilfällen ist die Unterscheidung zu machen zwischen appellabeln und nicht appellabeln Fällen; bei den erstern ist das Rechtsmittel der Appellation von der gleichen Wirkung und es kann, wenn einmal das Obergericht gesprochen, nur von der Revision, nicht mehr von der Kassation die Rede sein. Bei den Fällen, die deßhalb nicht als appellable bezeichnet werden, weil sie die Appellationssumme nicht erreichen, ist eine Weiterziehung möglich wegen Verletzung der Prozeßformen oder von Gesetzen. Allein auch hier ist keine Kassation, sondern eine uneigentliche Appellation vorhanden, indem die Oberbehörde, an die rekurrirt wird, dann selber ein Urtheil ausfällt. Man kann daher, wenn man die Sache näher betrachtet, sagen: Kassationsbehörden bestehen in den Kantonen nur gegen die Urtheile der Assisengerichte; weiter geht Genf, wo auch die korrektionellen und Polizeifälle vor die Kassationsbehörde gelangen, und

St. Gallen, das für alle letztinstanzlichen Sprüche über dem Kantonsgericht noch das Kassationsgericht aufgestellt hat.

II. Nach meiner Ansicht wäre für die Gesetzmäßigkeit der Rechtspflege hinreichend gesorgt, wenn, abgesehen von der Appellation und Revision, bei offenbaren Gesetzesverletzungen, bei Mißkennung von Prozeßformen und beim Aburtheilen durch nicht gehörig besetzte Gerichte für ein geeignetes Kassationsverfahren gesorgt ist. Ein Weiteres, wornach den Obergerichten der Kantone eine Aufsicht über die untern Instanzen zugestanden oder aufgetragen wird, beruht auf der irrthümlichen Voraussetzung von der „richterlichen Gewalt." Diese soll und kann nicht bestehen, vielmehr sind die Gerichte nur urtheilende Behörden; die obern Instanzen sollen nur in Thätigkeit treten bei der Anrufung der Parteien. Eine Nachäffung der römischen Rechtsquellen ist es gar, wenn den Obergerichten eine Art Weisungs- oder Reskriptenrecht eingeräumt wird. Es entstehen dadurch gewissermaßen zwei gesetzgebende Gewalten im Staate. Das Einzige, was man billiger Weise einräumen könnte, ist eine Art Antragsrecht bei der gesetzgebenden Behörde bei Anlaß der Berichterstattung.

Beim Bunde kann von einer Aufsicht deßhalb keine Rede sein, weil keine untern Instanzen bestehen; gegenüber den kantonalen Gerichten begründet einzig die Kassation bei polizeilichen und fiskalischen Uebertretungen eine Art Verhältniß, wobei von einer Ueberordnung gesprochen werden kann.

Anders bei den Gerichtsbehörden der Kantone! Unter verschiedener Bezeichnung räumen die Verfassungen und Prozeßgesetzgebungen fast aller Kantone den Obergerichten ein Aufsichts- oder Oberaufsichtsrecht über die untern Instanzen ein. Ganz allgemein gehalten sind die Verfassungen von Luzern, Glarus, Basel-Stadt und Waadt. Bei andern Kantonen finden wir nähere Bestimmungen sowohl über den Umfang als den Inhalt des Rechtes. In den Kantonen Zürich, Uri, Aargau und Thurgau erstreckt es sich über die untern Gerichte, Staatsanwaltschaft und Verhöramt, das Notariats-, Advokaten- und Agentenwesen, über den Rechtstrieb und das Vermittlungsverfahren; für das letztere haben in einigen Kantonen die Bezirksgerichte Kompetenz, so in den Kantonen Solothurn und Thurgau. Eine Bestimmung des Inhaltes des Rechtes hat Basel-Landschaft versucht, indem das Aufsichtsrecht nur innert den „gesetzlichen Schranken" zugegeben wird. Freiburg giebt das

Ueberwachungs- und Weisungsrecht unter Vorbehalt der Unabhängigkeit der Urtheile; Zug giebt es nur zur Beaufsichtigung der Thätigkeit zu, somit ebenfalls ohne Einfluß auf die Rechtsprechung selbst. Schwyz erklärt die Oberaufsicht in dem Sinne, daß die untern Gerichte für Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung verantwortlich sind. Im gleichen Sinne spricht sich auch Bern aus, jedoch beschränkter insofern, als die Thätigkeit des Obergerichtes erst bei den Beschwerdeführungen gegen die untern Gerichte und Gerichtsbeamten wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung eintritt [54]).

3. Die Berichterstattung an den gesetzgebenden Körper.

Damit die Rechtsübung mit der Quelle des Rechtes, der Gesetzgebung in lebendigem Zusammenhang bleibe, ist viel wichtiger, als das Aufsichtsrecht der obern Gerichte über die untern, die Berichterstattung der Obergerichte an den gesetzgebenden Körper. Sie findet sich für das Bundesgericht und in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel

---

[54]) Es ist unbestritten, daß der Kanton Thurgau unter der jetzigen Verfassung wegen des Vorhandenseins tüchtiger Juristen rüstig auf dem Gebiete des Gerichtswesens gearbeitet hat — dabei jedoch nicht ohne starke Hinneigung zu einer bureaukratischen Reglementirungssucht, die stark nach der deutschen Nachbarschaft riecht.

§. 49 des Gesetzes vom 22. März 1850 lautet: „Das Obergericht übt die Oberaufsicht über die Rechtspflege in folgender Weise aus:

1. Es läßt sich von den gerichtlichen Behörden und Beamten jährliche Amtsberichte erstatten.
2. Die in seiner Oberaufsichtsstellung oder als Appellations- oder Rekursgericht wahrgenommenen Fälle fehlerhafter Geschäftsführung überweist es der betreffenden Aufsichtsbehörde zur Erledigung oder zur Begutachtung.
3. Wo das Bedürfniß der Aufstellung bestimmter Normen wahrgenommen wird, erläßt es allgemeine Weisungen, in der Regel nach vorher eingeholten Gutachten der betreffenden Aufsichtsbehörde. Solche allgemeine Weisungen hat das Obergericht in seinen Jahresbericht aufzunehmen.
4. Das Obergericht prüft alle 2 Jahre durch Abordnungen aus seiner Mitte die Geschäftsführung der Bezirksgerichte, deren Präsidenten, der bezirksgerichtlichen Kommissionen und ihrer Kanzleien und nimmt die Untersuchungsergebnisse in seinem Jahresberichte auf.
5. Das Obergericht ist befugt, im Wege des disziplinarischen Einschreitens gegen die ihm untergeordneten Beamten Geldbußen bis auf den Betrag von 50 fl. zu verhängen.

§. 50. Das Obergericht beaufsichtigt die Rechtsanwälte 2c."

(Stadt und Landschaft), Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Tessin und Waadt.

Allgemein besteht der Grundsatz, daß in diesen die Obergerichte die Verpflichtung zur Berichterstattung haben. Betrachtet man den Inhalt derselben, so findet sich eine Darstellung des Rechtswesens im Kanton im Allgemeinen, eine Darstellung der behandelten Geschäfte durch die verschiedenen Gerichtsstellen, eine Behandlung der Geschäftsführung selbst z. B. in Bezug auf die rasche Erledigung. Der Große Rath von Bern verlangt noch mehr; er will Mitheilungen der Beobachtungen über das Rechtsleben der Bürger. Zürich und Schaffhausen erklären das Obergericht dem Großen Rath für verantwortlich; es ist dieß ein natürliches und richtiges Gegengewicht, nachdem man ihm ein besonderes Aufsichtsrecht eingeräumt hatte. Es ist dadurch zur Gewalt geworden und als solche der obersten Gewalt im Lande verantwortlich; bei der Eigenschaft bloßer Gerichte würde die Verantwortlichkeit sich schief ausnehmen.

Vierter Abschnitt.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

(Administrativjustiz.)

Wir haben oben als die Aufgabe der Gerichte dargestellt: Streitiges zu entscheiden und Straffälle zu beurtheilen; wir haben gesehen, daß in der großen Mehrzahl der Kantone die Gerichte und die Regierungsbehörden nicht identisch sind, — daß in dieser Beziehung vielmehr das besteht, was man Trennung der Gewalten nennt.

Obschon für diese eine wissenschaftliche Begründung besteht und obschon sie auch in der Schweiz mit mehr oder weniger konsequenter Durchführung im praktischen Staatsleben Eingang gefunden hat, so sind doch sowohl von der Wissenschaft als vom praktischen Staatsrechte Streitigkeiten ausgeschieden worden, zu deren Beurtheilung nicht die sonstigen richterlichen, sondern die Verwaltungsbehörden, vorzüglich die obern, berufen sind. Es muß jedoch beigefügt werden: nicht ohne beständigen Kampf der Staatsmänner über die Ausdehnung oder die Beschränkung dieser Gerichtsbarkeit, je nachdem der Gesichtspunkt des staatlichen Interesses oder des Rechtsschutzes der Individuen vorwaltet. Dieser Kampf geht so weit, daß an einigen Orten die besondere Gerichtsbarkeit gänzlich

entfernt und die sonst da beurtheilten Streitigkeiten entweder der Regierung als Verwaltungsbehörde oder den Gerichten zugewiesen werden. Wie dem nun in der Wirklichkeit auch sein möge, so ist es von großer Wichtigkeit, daß da, wo eine Administrativgerichtsbarkeit besteht, die Streitigkeiten genau bezeichnet und ausgeschieden werden, welche zu derselben gehören.

Ohne eine Uebereinstimmung erzielen zu können, hat die Wissenschaft Beides: die Begründung der Administrativgerichtsbarkeit und deren Ausscheidung sowohl vom eigentlichen Gebiete der Verwaltung, als von dem der Civilstreitigkeiten zu geben versucht.

Bluntschli [55]), der hiebei mit ebensoviel theoretischer Kenntniß als praktischer Umsicht zu Werke geht, sucht die Unterscheidung durch die Verschiedenartigkeit der leitenden Prinzipien zu begründen, welche der Regierung und den Gerichten zu Grunde liegen. „Das leitende Prinzip der Regierung ist Erhaltung und Förderung der öffentlichen Wohlfahrt, das des Gerichtes Verwaltung der staatlichen Gerechtigkeit über die Individuen im Staate. Die erstere geht in allen ihren Entschließungen und Anordnungen immer vom Staate aus. Das letztere schützt das Individuum in seiner individuellen Rechtssphäre (Civilrechtspflege) und läßt das Individuum, das Unrecht verübt hat, die strafende Gerechtigkeit des Staates empfinden. Es hat daher immer eine wesentliche Beziehung auf das Individuum. Dieser Gegensatz läßt sich auch so ausdrücken: die Rechtsverhältnisse des Staates gehören der Regierungssphäre, die des Individuums als solchen der Rechtspflege zu. In jenen darf das Moment der öffentlichen Wohlfahrt nie übersehen werden; das bestehende Recht ist nur eine Schranke, nicht das Prinzip der Regierungsthätigkeit. Diese dürfen nur aus dem Standpunkt der Gerechtigkeit beurtheilt werden, eine Beimischung der Rücksicht auf die öffentliche Wohlfahrt wäre hier Verderben. Das aber ist die Verschiedenheit in der Natur des eigentlichen Staatsrechtes auf der einen und des Privat- und Strafrechtes auf der andern Seite."

Obschon nun Bluntschli aus dieser allgemeinen Erörterung die Folgerung zieht, daß die Hoheitsrechte des Staates, Gemeinde-, Standes- und Vormundschaftsverhältnisse nicht der Entscheidung der Gerichte unterworfen werden können, so scheint mir doch das

---

[55]) l. c. VIII. Buch, 5. Kap. Die Grenzen der Gerichtsbarkeit. Verwaltungsstreitigkeiten.

Gesagte nicht solche Schlüsse rechtfertigen zu können. Das Gesagte geht nur auf die Unterscheidung zwischen Regierung und Rechtspflege, eine Unterscheidung, die von Niemand bestritten wird. Allein es wird mehr als dieß geschlossen: nämlich, daß es Streitigkeiten gebe, über welche der Regierung die Rechtssprechung zustehen solle.

Näher betrachtet führt aber die Unterscheidung zwischen Staat und Individuum zu diesem Resultate nicht, indem ja auch bei den Verwaltungsstreitigkeiten ein Individuum der streitende Theil ist kraft bestimmter Ansprüche und indem auf der andern Seite vor den Gerichten auch der Staat auftreten muß. Dort kann der Rechtsschutz eben so sehr in Frage kommen, als hier das öffentliche Interesse. Ja der Rechtsschutz kann durch die Administration sogar gefährdet werden, besonders wenn der Staat selber als Partei auftreten sollte und der Entscheid der Staatsbehörden in letzter Instanz dem Staatsrathe zusteht.

Soll daher eine Begründung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wirklich stattfinden, so muß sie gefolgert werden:

a. aus der Natur des Rechtsanspruches. Der Staat kann etwas kraft seiner Hoheitsrechte begehren, z. B. Militärdienste, Steuern; allein auf der andern Seite hat das Individuum Rechte auf Befreiung vom Militärdienst oder von der Steuerpflicht. Oder dieses erhebt Ansprüche kraft der politischen Organisation des Staates z. B. auf das Wahlrecht, auf die Benutzung einer Staatsanstalt. In allen diesen Fällen steht das Individuum als schuldiger oder fordernder Theil in Frage. Sollte daher die Individualität maßgebend sein, so müßte die Rechtssprechung den Gerichten angehören. Bluntschli's aufgestelltes Prinzip ist daher unrichtig und es muß vielmehr aus den Folgerungen, die er daraus zu ziehen glaubt, erst gesucht werden. Richtiger ist es daher zu sagen: Rechtsansprüche, bez. Streitigkeiten, die sich auf das öffentliche Recht stützen, werden von den Verwaltungsbeamten beurtheilt. Deßhalb ist es erklärlich, warum der Fiskus in privatrechtlichen Anforderungen vor den ordentlichen Gerichten auftreten muß. Wäre es nicht der Fall, daß unsere Civilrichter die öffentlichen Rechte in der Regel nicht nur nicht beachten, sondern auch gar nicht kennen, befangen von der Einseitigkeit ihrer Studien, so würde ich nicht einsehen, warum die Richter diese Verhältnisse nicht ebenso gut beurtheilen könnten, als die sog. Civilstreitigkeiten.

b. aus den streitenden Parteien. Eine derselben muß eine durch die öffentliche Ordnung der Dinge aufgestellte Behörde oder Beamtung sein, gleichgültig, ob sie nun das Interesse des Staates oder eines Theiles des Staates z. B. der Bezirke oder der Gemeinde vertreten.

Findet sich nun auch Stahl geneigt, in Bezug auf den Rechtsgrund eine ähnliche Meinung auszusprechen, so läßt er auf der andern Seite nicht zu, daß der Staat in die Stellung einer streitenden Partei komme. „Dächte man sich einen Zustand, daß über die Akte der Staatsgewalt, sei es vor ihrer Vornahme, sei es nachher richterliche Entscheidung überall eintrete, wenn der Unterthan sich auf Rechtsverletzung beruft, so hätte damit der Staat aufgehört, wirklich Staat, ein sittliches Reich über den Individuen zu sein; er würde selbst eine bloße Privatpartei, seine Handlungen verlören den Charakter einer höhern Autorität." Dem gegenüber ist es wirksames Prinzip der Neuzeit, „daß die Staatsregierung als höhere sittliche Autorität über den Unterthanen selbst und allein die Entscheidung über gesetzmäßige Ausübung ihrer Funktionen gegen dieselben hat und weder vor den Funktionen über deren Zuläßigkeit noch auch nach ihnen über deren Rechtmäßigkeit oder Entschädigungsfolge einer andern Autorität unterliegen kann." In den drei Momenten liegt dann nach Stahl die Bedeutung und das Wesen der Administrativgerichtsbarkeit; in der Entscheidung einer Verwaltungs- und nicht einer Gerichtsstelle, in der Betheiligung eines Privatinteresses und in dem als Schutz zu betrachtenden Verfahren, bei dem das Privatinteresse sich hören lassen kann. In der Berührung der einzelnen Fälle berücksichtigt er vorzüglich die Rechtszustände Deutschlands [56]).

Den richtigen Standpunkt für die Wissenschaft hat Rotteck [57]) berührt. Die Ausscheidung der beiden großen Gebiete der Staatsthätigkeit in Verwaltung und Rechtspflege behandelt er nicht mehr weiter; dagegen konstatirt er die Thatsache, daß die Streitigkeiten in der Sphäre des öffentlichen Rechtes von der Regierungsgewalt

---

[56]) Stahl l. c. Das ganze Kapitel ist lesenswerth; besonders wohl zu beachten die Exkurse über die Unterthanenrechte gegenüber administrativen Verfügungen, gegenüber der Verfassungshandhabung, gegenüber der Gesetzgebung.

[57]) Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften, III. Bd., Justizwissenschaft, §. 8. Von der Administrativ-Justiz, S. 194.

zur Entscheidung vorbehalten werden. Zum Schirme des Rechtes in dieser sehr wichtigen und inhaltreichen Sphäre hält er eine die Stelle der Justiz wenigstens annähernd vertretende Garantie vonnöthen. „Eine solche kann bewirkt werden durch die Natur und die Dienstverhältnisse der Stellen, welchen die Entscheidung übertragen wird und durch die dafür angewendete Form." Wenn er hierin den Charakter der Administrativjustiz findet, so will er damit offenbar eine Anstalt definiren, welche den Zweck hat, der einseitig entscheidenden Staatsgewalt gewisse Schranken im Interesse der Gerechtigkeit zu setzen. Er will ein die Bürger schützendes prozessualisches kontradiktorisches Verfahren, wenn möglich auch eine bestimmte Organisation der entscheidenden Stelle, in der Weise, daß Richter und Partei soviel möglich nicht in der gleichen Behörde sich finden. Als Beispiele der in das Bereich der Administrativjustiz fallenden Gegenstände führt er an „die Streitigkeiten über Rechte und Schuldigkeiten der Staatsbürger als solcher oder auch der Gemeindebürger als solcher — wie jene über das Bürgerrecht selbst, sodann über die aktiven und passiven Wahlrechte, über Militärpflicht, Steuerpflicht, Frohnpflicht, über Eigenthums-Abtretung zu öffentlichen Zwecken, über unmittelbare Kriegsleistungen, über Vertheilung und Ausgleichung derselben, dann jene über Verwaltung des Gemeindegutes, über Vertheilung der Allmenden u. s. w., ebenso die Fragen über die dem öffentlichen Recht angehörigen Verhältnisse der Religionskörper, die Streitigkeiten über die Dienstpflicht der Beamten, über die aus derselben Verletzung fließenden Entschädigungsforderungen (d. h. die Frage ob? die Frage wie viel? jedoch gehört vor die Gerichte), über Privilegien als Steuerbefreiung, Monopolien, deren Umfang, Beschränkung und Aufhebung, auch Streitigkeiten über Zunftrechte u. a. m."

Wenn man nun aus dieser allgemeinen Betrachtung sich einen Begriff über die Begründung, den Inhalt und den Umfang der Administrativjustiz bilden kann, so muß auf der andern Seite die Frage speziell nach dem schweizerischen Staatsrechte beleuchtet werden. Wir thun es nach drei Seiten hin. Die erste betrifft die Frage: besteht eine Administrativ**gerichtsbarkeit**? die zweite behandelt die **Administrativrichter** und die dritte bezeichnet die **Gegenstände**, welche in das Bereich derselben fallen.

1. **Besteht eine Administrativgerichtsbarkeit?** Für den Bund kann die Frage verneint werden, so weit sie ein Ad-

ministrativverfahren betrifft. Eine Ausnahme wird durch das Expropriationsgesetz aufgestellt. Nach Art. 25 entscheidet der Bundesrath die Streitigkeiten über die Frage, ob die Abtretungspflicht begründet sei oder nicht. Die Partei, welche die Pflicht bestreiten will, hat hiefür eine Frist von 30 Tagen von der öffentlichen Bekanntmachung an gerechnet, bez. von der Mittheilung der Pläne. Ein kontradiktorisches Verfahren besteht jedoch nicht.

Die Kantone zerfallen in drei Gruppen. Die einen haben ein scharf ausgeprägtes Verfahren mit erster und zweiter Instanz, mit einer förmlichen Einleitung in Klage und Antwort, Beweisverfahren. Zu diesen gehören Zürich, Bern, St. Gallen, Aargau und Thurgau. Andere kennen den Begriff der Verwaltungsstreitigkeiten, jedoch ohne jenes bestimmte Verfahren wie die Kantone der ersten Gruppe. Dahin gehören Luzern, Schwyz, Zug, Freiburg, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Graubünden und Wallis. Die dritte Gruppe endlich kennt keine besondere Gerichtsbarkeit. Zu ihr gehören die nicht erwähnten Kantone. Aber auch bei ihnen herrscht offenbar eine Verschiedenheit. Bei den einen, den demokratischen Kantonen, besitzen, wie gezeigt worden, die Regierungsbehörden ausgedehnte, selbst richterliche Befugnisse. Bei den andern, den Kantonen französischer Zunge, besteht eine strenge Ausscheidung zwischen der richterlichen und vollziehenden Gewalt. Bei beiden gilt der Grundsatz: die Gerichte behandeln die ihnen nach den Gesetzen speziell zugeschiedenen Civilstreitigkeiten, — der Entscheid über die andern steht der Regierungsgewalt zu, speziell in den meisten Fällen der Regierung selbst. Sie ist namentlich die Rekursbehörde bei Streitigkeiten in den Gemeinden. Besondere Erwähnung verdient bei der dritten Gruppe der Kanton Solothurn, dessen Verfassung von 1851 die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausdrücklich aufgehoben hat. Der Bericht des Kantonsrathes an das Volk hat die Ansicht ausgesprochen: „Das Rechtsprechen von Regierungsbehörden ist ein Eingriff in ein fremdes Gebiet und eine Administrativjustiz ebenso unstatthaft als eine Justizregierung. Weit angemessener ist es, beide Arten von Fragen zu trennen und die Rechtsfragen durch die Gerichte, diejenigen Fragen aber, bei denen das öffentliche Interesse vorherrscht, durch die Regierungsbehörden entscheiden zu lassen, wobei dann natürlich die bisherige Prozeßform als überflüssig wegfällt."

2. Die Administrativrichter. Es scheint ziemlich klar

zu sein, daß, wenn das Ueberwiegen des öffentlichen Interesses gegenüber der Rechtspflege es war, das die Zuläßigkeit einer eigenen Gerichtsbarkeit begründet erscheinen ließ, dann andere als die richterlichen Behörden den Entscheid haben würden. Im Allgemeinen ist es auch, doch giebt es bedeutende Ausnahmen. Es entscheiden die Regierungsbehörden in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Freiburg, Zug, Schaffhausen, Graubünden und Thurgau; die richterlichen Behörden in folgenden Kantonen: das Obergericht in den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau; im letztern Kantone haben die Bezirksgerichte die Entscheidung in vormundschaftlichen Sachen; die Bezirksgerichte und das Kantonsgericht im Kanton St. Gallen. Von den übrigen Kantonen, in denen keine gesonderte Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht, braucht die Rede nicht mehr zu sein. Ein geordnetes Verfahren mit Instanzenzug kennen, wie gesagt, die Kantone Zürich, Bern, St. Gallen, Aargau und Thurgau. In den Kantonen Zürich und Thurgau sind die Bezirksräthe die erste Instanz, im Kanton Bern ist es der Regierungsstatthalter; in den Kantonen St. Gallen und Aargau sind es die Bezirksgerichte, die zweite und letzte Instanz bildet das Kantons- bez. Obergericht; in den andern Kantonen ist es der Regierungsrath.

3. Streitgegenstände. Bei der Schwierigkeit, hier allgemein gültige Bestimmungen aufzustellen, ziehen wir es vor, einige Kantone anzuführen, um wenigstens einen Begriff von der Natur dieser besonders behandelten Gegenstände zu geben. Im Weitern ist kein anderer Ausweg geboten, als sich im gegebenen Fall nach der Gesetzgebung des betreffenden Kantons zu erkundigen.

Zürich zählt hieher nach dem Gesetz vom 23. Juni 1831 die Anstände:

a) Ueber Ertheilung neuer, erweiterter oder veränderter obrigkeitlicher Konzessionen für Gewerbe, welche solcher bedürfen. Die Frage dagegen, ob Jemand ein solches Recht bereits habe, ist civilrechtlich.

b) Ueber neue Ertheilung der Befugniß zur Anbringung von Gebäuden und andern Anlagen auf anerkanntem Staatsboden, See- und Flußbetten, zur Errichtung von Fähren, Brücken und Stegen über anerkannt öffentliche Gewässer. Hingegen die Frage, ob Jemand ein solches Recht bereits habe, ist Rechtssache.

c) Ueber Ausschreibung und Vertheilung von Steuern, Abgaben, Anlagen, Frohndiensten, Requisitions- und Einquartie-

rungslasten, sei es an den Staat oder an Gemeinden. Die Leistungspflicht des Einzelnen dagegen im Fall der Aufstellung von Weigerungsgründen, die sich nicht unmittelbar auf die Ausschreibung oder Vertheilung beziehen, ist Rechtssache.

d) Streitigkeiten über Anordnung der Anlage oder der künftigen Unterhaltung von öffentlichen Land- und Kommunikationsstraßen, von öffentlichen Wegen, Brücken, Wuhrungen und Dämmen, über Errichtung von Zöllen, Brücken- und Weggeldern.

e) Streitigkeiten über Anordnung von Gemeinds- und Korporationsangelegenheiten, namentlich in Beziehung auf künftige Verwaltung, Benutzung, Belastung und Veräußerung des Gemeinds- oder Korporationsgutes, und über die Errichtung von Gemeinds- oder Korporationsanstalten. Hingegen die Entscheidung über vermeinte, bereits vorhandene Rechte des Einzelnen ist Rechtssache, und ebenso alle Rechnungsstreitigkeiten.

f) Streitigkeiten über Ertheilung und Aufgebung des Gemeindsbürgerrechts, über die Erlaubniß zur Niederlassung oder über die Aufnahme in eine Korporation; ebenso über Festsetzung der dabei zu entrichtenden Gebühren. Hingegen die Frage, ob Jemand wirklich Bürger, Ansäße oder Korporationsgenosse sei, ist Rechtssache, sowie auch alle Streitigkeiten über Bürgerrechtsvertröstungen.

g) Die Frage, ob anerkanntes Eigenthum aus Rücksichten des öffentlichen Wohls abgetreten werden müsse. Die Forderung der Entschädigung hingegen, wenn sie streitig wird, ist Rechtssache.

h) Streitige Bezirks- und Gemeindswahlen.

i) Streitigkeiten über Anordnung der Schifffahrtsverhältnisse auf Seen und Flüssen. Dagegen gehören alle dießfälligen Straffälle, Regreß- und Ersatzklagen und andere Forderungen vor die Gerichte.

k) Streitigkeiten zwischen Verwaltungs- oder Vollziehungsbehörden in den Gemeinden und Bezirken über die Grenzen ihrer Kompetenz und Geschäftskreise.

l) Streitigkeiten über Eintheilung und Abgrenzung der Gemeinden, insofern sie nicht zugleich das Eigenthumsrecht berühren.

Bei den unter a, b und i enthaltenen Punkten hat der Regierungsrath nur das Gutachten des Bezirksrathes einzuholen, während alle übrigen zuerst bei dieser Behörde anhängig zu machen sind.

Bern's allgemeinste Bestimmung ist im Gesetz vom 6. Juni 1818 enthalten. Art. 23 lautet: „Wenn eine persönliche Pflicht

oder ein Gegenstand des Privatinteresses streitig wird, die mit einer allgemeinen Staatseinrichtung oder einem Zweige der Staatsverwaltung in solcher Verbindung stehen, daß sie nicht der willkürlichen Verfügung der Parteien ausschließend überlassen werden können, sondern die Möglichkeit der Einwirkung der Staatsgewalt offen bleiben muß, so gehört ein solcher Streit vor den Administrativgerichtsstand." — Die neuere Gesetzgebung, wie die Gesetze über die Verantwortlichkeit und die Abberufung der Beamten (vom 18. Mai und 20. Febr. 1851) haben diese allgemeine Bestimmung in Bezug auf die entscheidende Behörde wesentlich modifizirt; das wichtigste Gesetz ist das vom 20. März 1854 über die Streitigkeiten bei öffentlichen Leistungen, das wichtigste deßhalb, weil es am häufigsten zur Anwendung kommt. Außerdem fallen Streitigkeiten im Gemeinde-, Vormundschafts- und Armenwesen in diesen Kreis.

Solothurn führe ich deßhalb an, um zu zeigen, wie die Ausscheidung bei der Aufhebung der Administrativjustiz gemacht worden ist. Die Prozeßordnung vom 13. Christmonat 1839 wies dem Administrativrichter zu die Streitigkeiten:

1. über Benutzung von Gemeindsanstalten und Gemeindsvermögen, sowohl wenn es sich um die Art und Weise der Benutzung im Allgemeinen handelt, als wenn darüber ein Streit entsteht, ob einzelne Personen nach den bestehenden Gesetzen, Verordnungen und Reglementen Antheil an der Benutzung haben und in welchem Maße;

2. über Errichtung von Gemeindeanstalten, Erbauung und Unterhalt von Kirchen, Pfarr- und Schulgebäuden, Anlegung von Nebenstraßen u. dgl.;

3. über Beiträge zu Gemeindelasten, Vertheilung von Abgaben, Frohnungen und Leistungen jeder Art;

4. über Heirathsbewilligungen, Bürgerrechte, Ansaßenwesen und Eintheilung von Heimathlosen;

5. über Ausmarchung von Gemeindsgränzen. — Das Gesetz vom 18. März 1851 hat hievon dem Regierungsrathe, der keine richterlichen Formen anzuwenden braucht, überlassen: die Streitigkeiten über die Benutzung von Gemeindsanstalten und Gemeindsvermögen, wenn es sich um die Art und Weise der Benutzung im Allgemeinen handelt; — die Frage nach der individuellen Berechtigung steht den Gerichten zu —, sämmtliche unter Nr. 2 erwähnten

Gegenstände; ferner die Streitigkeiten über die Erhebung und Vertheilung von Abgaben, Gemeindelasten, Frohnungen und Leistungen, wenn es sich im Allgemeinen um die Art und Weise handelt, wie solche Lasten getragen werden sollen, nicht aber, wenn darüber Streit entsteht, ob und in welchem Maße einzelne Personen, nach den jedesmal bestehenden Vorschriften pflichtig seien; — über Ertheilung von Gemeindsbürgerrechten und über die Eintheilung von Heimathlosen. — Alle übrigen Streitigkeiten werden von den Civilgerichten behandelt und zwar nach dem ordentlichen Civilprozeßverfahren.

Im Kanton St. Gallen sind den Bezirksgerichten als Administrativrichtern zugewiesen: a. die Ansprachen an Bürgerrechte oder Genossenrechte gesetzlicher Korporationen. Die Forderungen anerkannter Bürger oder Genossen sind den Gerichten nach dem Werthe des Gegenstandes zuzuweisen; b. alle Streitigkeiten über den politischen Stand der Bürger; c. Streitigkeiten zwischen Antheilhabern an Genossenvermögen, Korporationen, Stiftungen, Pflegschaften und deren Vorständen und Behörden wegen ungesetzlich beglaubigter Verwendung von Genossen-, Armen- und Schulgütern oder Pfrund- und Kirchenvermögen; d. Streitigkeiten zwischen Gemeinds- oder Verwaltungsbehörden und einzelnen Bürgern in Steuer- und Anlagverhältnissen; e. Streitigkeiten über Berichtigung oder Tilgung stattgehabter Einquartierungen, Requisitionen und anderer ökonomischen Militärlasten oder Lieferungen; f. Klagen auf Schaden- oder Kostenersatz gegen Beamte oder Behörden, in Fällen, wo diese Klagen auf verletzte oder versäumte Amtspflicht begründet werden.

4. Daß übrigens trotz alles Bestrebens, die Fälle der administrativen und civilrechtlichen Gerichtsbarkeit zu bestimmen und auseinander zu halten, dennoch Zweifel entstehen können, wem jeweilen der Entscheid zustehe, leuchtet bei der Verwandtschaft vieler Verhältnisse ein. Zur Lösung dieser Zweifel bestehen in den Kantonen Zürich und Basel-Landschaft sog. Konfliktenkommissionen aus Mitgliedern aller drei Gewalten des Staates, während in den übrigen Kantonen, wie wir oben Kapitel V gesehen haben, der Entscheid hierüber der gesetzgebenden Behörde zusteht.

Achtes Kapitel.

Staatliche Garantien.

Die Staaten sind um der Bürger willen da, die republikanischen Staaten von den Bürgern um ihrer selbst willen geordnet wie sie sind. Ihre Grundlage ist die selbstherrliche Macht der Individuen, die Gleichberechtigung Aller.

Auf der andern Seite haben wir gesehen, daß die Ordnung und Leitung des Staates an gewisse Formen gebunden, daß bestimmte Behörden da sind, welche von den Bürgern den Auftrag erhalten haben, den Staatszweck in einem bestimmten Wirkungskreise erfüllen zu helfen.

Dadurch wird aber die Macht, die Gewalt, welche in einem Staate auf die Erreichung eines Zweckes verwendet werden soll, gleichsam wie die Dampfkraft einer Lokomotive, die einen ganzen Convoi bewegen soll, in die Hände eines Einzelnen oder doch einiger Einzelnen gelegt. Ohne deßhalb den Regenten den Vorwurf von Schlechtigkeit machen zu wollen, frage ich, ist es nun nicht menschlich, wenn die Einzelnen die Gewalt Aller nach ihrem Sinne, vielleicht auch zu ihrem Vortheile und mit Unterdrückung der gewaltlosen Bürger verwenden?

Man sagt, die Spartaner hätten keine Staatskasse gehabt aus Furcht vor denjenigen, welche die Schlüssel dazu hätten. Man kann dieß allgemein ausdehnen und behaupten, die Gründung einer Staatsgewalt sei gefährlich aus Furcht vor denjenigen, welche die Gewalt hätten. Deßhalb ist es begreiflich, warum von republikanischer Seite so oft gegen die Konzentrirung der Macht, die Centralisirung der Gewalt gesprochen wird, während Andere geradezu einer starken Regierung rufen.

Trotz dieses Räsonnements, das in seinen Konsequenzen, wie E. de Girardin sie gezogen hat, zur «abolition du pouvoir» führt, hat man doch von einer Staatsordnung und von der Aufstellung von Behörden nicht Umgang nehmen können. Dagegen hat man denselben gewisse Grundsätze gegenüber gestellt, wodurch sie im willkürlichen Handeln beschränkt und auf die verfassungs- und gesetzmäßige Thätigkeit angewiesen werden. Diese Grundsätze sind mancherlei Art; ich werde mich jedoch darauf beschränken, die wichtigsten derselben zu behandeln.

Erster Abschnitt.

Die Trennung der Gewalten.

Wir haben in den drei letzten Kapiteln gesehen, in welchen Verrichtungen die Staatsthätigkeit sich äußert, wir haben gesehen, daß für jene Verrichtungen Behörden oder Beamten aufgestellt werden. Es ist nun eine aus dem französischen und zwar aus dem alten französischen Staatsrechte hergebrachte Bezeichnung, den Kompler der Behörden für die Gesetzgebung, die Regierung und die Rechtspflege als Gewalten zu benennen.

Ohne uns nun am großartigen Namen „Gewalt", den die Herren Kantons- und Regierungsräthe und Richter für sich so gerne in Anspruch nehmen, stoßen zu wollen, wollen wir die Frage behandeln, in welchem Verhältniß die Behörden der verschiedenen Staatsthätigkeit zu einander stehen.

Die moderne Lehre geht dahin: Die Verrichtungen der einen Gewalt können nicht von den Behörden der andern versehen werden. Man nennt dieß die materielle Gewaltentrennung: eine Lehre, die ziemlich allgemein praktisch durchgeführt worden ist. Weiter geht die persönliche Gewaltentrennung; nach derselben können die Personen, welche zu den Behörden oder Beamten der einen Gewalt zählen, nicht mit Verrichtungen der andern betraut werden. Eine dritte Nüance der Lehre besteht darin, daß man behauptet, es seien die drei Gewalten von einander so unabhängig, daß die eine auf die andere gar keinen Einfluß haben könne.

Mit dieser letztern Ansicht ist sehr viel Schein, sehr viel Trug verbunden und wir können nicht anders, als dieselbe bekämpfen. Sie stützt sich einzig und allein auf den Magistratenstolz, auf ein usurpirtes richterliches Ansehen, dem jede staatsrechtliche Begründung mangelt. Stahl war schon früher derselben entgegen, besonders wenn er die Ursache der Existenz der Behörden und die Richtschnur ihrer Thätigkeit betrachtete [58]). Ebenfalls Bluntschli mit

---

[58]) Stahl l. c. §. 52. „Die Staatsgewalt ist ihrem Wesen nach untheilbar Eine, wie jede Persönlichkeit, jeder Wille. Sie kann nicht zertheilt werden in mehrere Gewalten und an mehrere Subjekte, sondern sie muß Ein Subjekt, Eine Persönlichkeit sein (Fürst, oder organisirte Versammlung oder beide zusammen als Ein Subjekt). In dieser Einheit ist sie die Souveränität (Staatshoheit, Machtvollkommenheit). Aber ihrer Ausübung nach unterliegt sie verschiedenen Bedingungen und hat verschiedene Organe unter dem Souverän, mehr

praktischerer Begründung. Er sagt in seinem Staatsrechte (S. 260 und 261) sehr richtig: „Bevor wir die Eintheilung der Gewalten näher prüfen, ist eine irrige Vorstellung, welche häufig auf die Behandlung dieser Fragen großen Einfluß geübt hat, zu entfernen, die Vorstellung von der Gleichstellung der verschiedenen Gewalten.“ „Voraus ist es nöthig, die gesetzgebende Gewalt auf der einen Seite allen übrigen Staatsgewalten auf der andern gegenüber zu stellen. Alle andern Funktionen gehören einzelnen Organen des Staatskörpers zu, die Gesetzgebung allein dem ganzen Staatskörper selbst. Die gesetzgebende Gewalt bestimmt die Staats- und Rechtsordnung selbst und ist ihr höchster, die ganze Nation umfassender Ausdruck. Alle andern Gewalten dagegen üben ihre Funktionen innerhalb der bestehenden Staats- und Rechtsordnung in einzelnen konkreten Fällen aus. Die Gesetzgebung ordnet die Verhältnisse der Gesammtheit. Die übrigen Gewalten äußern ihre Thätigkeit regelmäßig nur in einzelnen, nicht die ganze Nation betreffenden Richtungen. Erst wenn die Befugnisse des gesetzgebenden Körpers bestimmt sind, kann die Frage der Eintheilung der übrigen Gewalten zur Lösung kommen.“

Bluntschli hat ganz Recht und um an seine Schlußworte anzuknüpfen, will ich eben die Befugnisse des Gesetzgebers hervorheben, denen zufolge von der totalen Unabhängigkeit der andern Gewalten die Rede nicht sein kann.

Alle Macht beruht nach unserem Staatsrechte im souveränen Volke. Der wesentliche Charakter des Gesetzgebers ist der, daß er das souveräne Volk vertritt, also schon in dieser Eigenschaft einen Vorrang vor den vom Volk verordneten Gewalten nimmt. Und wenn auch das Volk selber in der Verfassung sich bemüht, die Verhältnisse seiner Vertreter und der übrigen Behörden und Beam-

---

oder weniger selbständig gegen ihn. Diese Verschiedenheit beruht auf dem verschiedenen Verhältniß ihrer Verrichtungen entweder zum Gesetze als der andern Macht im Staate oder zum Rechte des Individuums. Nämlich die Staatsgewalt ändert oder erläßt das Gesetz — Gesetzgebung, oder sie herrscht nach dem Gesetze und bez. innerhalb des Gesetzes — Regierung, oder sie greift in den Rechtskreis des Individuums zur Wiederherstellung des verletzten Gesetzes — Gericht. Hierauf gründet sich die Eintheilung der Staatsgewalt. Doch sind dieß immer nur Verrichtungen einer und derselben Staatsgewalt, die im Souverän ihren Sitz hat und es ist unangemessen, sie als eigene Gewalten zu behandeln.“

ten festzustellen, so wird doch dem Gesetzgeber so Vieles überlassen, das er für Jedermann verbindlich normiren kann, daß er dadurch als bestimmend für die Gewalten angesehen werden kann. Und hat er dieses Recht, so wird man ihm auch das andere nicht bestreiten können, zu prüfen, ob die Behörden seine Befehle in der von ihm ertheilten Weise vollziehen, die Gesetze richtig anwenden.

In der That gelten denn auch im schweizerischen Staatsrechte die beiden Grundsätze, die gesetzgebende Gewalt ist die Stellvertretung der Nation und sie hat zugleich die Aufsicht über die andern Behörden. Ein Folge davon ist, daß dieselben, wie wir gesehen haben, dem Gesetzgeber alljährlich über ihre Geschäftsführung Bericht erstatten müssen, die Regierungen sowohl als die Obergerichte. Freilich beschränken sich die Berichte der letztern sehr oft auf bloß tabellarische Zahlenangaben, allein sobald die Wichtigkeit der richtigen Gesetzesanwendung gehörig anerkannt sein wird, wird einem Justizministerium der Auftrag ertheilt werden, auf das Materielle der Sache, besonders auf individuelle Anregung hin, einzugehen. Es wird die Einwirkung auf schwebende Fälle nicht zugegeben sein, allein dafür ist alles Gewicht auf eine allgemein richtige Anwendung in der Zukunft zu legen: sei es auf dem Wege der Interpretation, sei es auf dem Wege der Weisung. Dagegen gehört das zur Lehre von der Trennung, von der Kompetenz der Gewalten, daß, wenn solche allgemeine Weisungen und Interpretationen nöthig werden, dieselben nur von der berechtigten souveränen Behörde ausgehen können und nicht von solchen, deren Aufgabe keine andere ist, als eben den einzelnen Fall zu behandeln.

Haben wir diese dritte unrichtige Auffassung beseitigt, so wollen wir nun zu der zweiten, zur persönlichen Trennung der Gewalten übergehen.

Wir beginnen mit den richterlichen Behörden und können nicht umhin, wörtlich anzuführen, warum Stahl dieselben von den andern Verrichtungen und Befugnissen der Staatsgewalt ferne gehalten wissen will. „Das Gesetz selbst verurtheilt den Schuldigen nur deßhalb und insofern es nicht bloß Gesetz des Staates, sondern zugleich sein eigenes Wesen, sein ihm selbst inwohnendes Gesetz als Staatsbürger ist. Dieß ist Gerechtigkeit. Aus diesem Grunde muß aber der Beschuldigte nothwendig von seines Gleichen gerichtet werden, von Solchen, die nicht bloß die Macht des Staates, sondern zugleich sein eigenes Wesen, aber sein wahres Wesen als

Staatsbürger, entkleidet von der Willkür der Persönlichkeit, repräsentiren. Demnach darf er nicht gerichtet werden von dem Herrscher, der das Gesetz gegeben und der ursprünglich in allen Dingen Gewalt über ihn hat, sondern von Solchen, die gleich ihm das Gesetz empfangen haben und unter dem Gesetz stehen mit der Pflicht des Gehorsams, die es aber gehalten haben als die Reinen, Unbescholtenen. Also nicht der König darf ihn richten und die (Regierungs-) Beamten des Königs, sondern nur Richter, d. i. Unterthanen, die außer der Macht des Gerichts keine Gewalt über ihn haben. Wird er so von seines Gleichen gerichtet, so wird er nach seinem eigenen Maße gerichtet, wie die Gerechtigkeit es fordert, denn der da richtet, kann immer nur sich selbst zum Maße nehmen. Er wird nicht gerichtet nach dem Maße eines Höhern, dessen Maß die Stellung über dem Gesetze, nicht die unter dem Gesetz und mehr der öffentliche Bestand, als die Empfindung des Individuums ist. Er wird aber auch nicht gerichtet nach dem Maße seiner eigenen Persönlichkeit, insofern sie völlig individuell und willkürlich sich von dem sittlichen Gehalte seines Wesens trennt. Die Richter sind zwar eine reelle Macht über dem Beschuldigten, daher ist ihre Macht keine andere als die des Herrschers selbst, aber was ihr Gericht bestimmt, ist das, was sie mit dem zu Richtenden ebenso wie mit dem Herrscher gemein haben, das Gesetz; sie sind berufen, es zu handhaben wie jener, berufen, es zu empfangen und zu befolgen wie dieser."

Enthüllen wir diesen sehr wahren Kern von der mystisch monarchischen Umgebung, so ist es der: der Richter soll zu dem, der Recht sucht oder zu dem, über den Recht gesprochen werden soll, in keinem Machtverhältnisse stehen, wodurch ein Mißbrauch der Macht stattfinden könnte. Er will den Richter rein bewahren vor Anwandlungen, die dieser als Beamter oder als Mitglied der Gesetzgebung dem Recht Suchenden gegenüber gehabt haben mag. Er will diesem aber auch die Ueberzeugung verschaffen von einer Rechtspflege, die keine andern Rücksichten kennt als die des Gesetzes. Mit andern Worten: Stahl will den Richter unparteilich im weitesten Sinne des Wortes machen, den Parteien aber auch die Ueberzeugung von dieser Unparteilichkeit beibringen.

Was Stahl für richtig hält in monarchischen Staaten, muß noch mehr gelten in Republiken. Hier ist, besonders in den repräsentativen Demokratien, der Bürger-Stellvertreter und Gesetzgeber mit einer bedeutenden Gewalt ausgerüstet, mit der er beinahe in

alle Verhältnisse des bürgerlichen Lebens eingreifen kann und in der er in die nie zu vermeidenden politischen Parteiungen hineingerissen wird. Den Eindruck, den diese auf ihn machen, nimmt er ins Gericht mit und sein unpartheiisches Urtheil, das er im auszufällenden Rechtsspruche geltend machen soll, ist getrübt. Ich will keinem Charakter zu nahe treten, aber ich nehme die Menschen, wie sie sind, nicht wie sein sollen. Nach den Erfahrungen, die ich selber gemacht habe, lasse ich mir nicht mehr ausreden, daß die politischen Ansichten ohne Einfluß auf den Richter sind. Dieß ist ungerecht, erschüttert die Unparteilichkeit gleichzeitig mit der Ueberzeugung an dieselbe.

Es tritt noch ein anderer Umstand hinzu, der auch seine Wirkungen äußert. Die Obergerichte sind nämlich nicht durchweg aus bloßen Juristen und Richtern bestellt, sondern sehr oft sitzen in denselben angehende Staatsmänner oder auch solche, die man in den Ruhestand versetzt dadurch, daß man sie ins Obergericht wählt. Im einen wie im andern Falle suchen sie Einflüsse auszuüben, die mit dem jeweilen speziell zu behandelnden Rechtsfalle in keinem Verhältniß stehen.

Drittens muß noch in Erwägung gezogen werden, daß, wie wir gesehen haben, die oberste Gewalt im Staate eine Aufsicht zu üben hat über die Behörden. Ist nun eine unparteiische Prüfung möglich, wenn der Beamte, dessen Geschäftsführung der Prüfung unterliegt, identisch ist mit den Mitgliedern der prüfenden Oberbehörde? Es ist dieß unmöglich vom rein psychologischen Standpunkte aus; die Erfahrung beweist das Gleiche.

Es beweist dieß die Nothwendigkeit, die Richter im Allgemeinen, als Menschen, die eben auch das Gesetz zu empfangen und nicht zu geben haben, von der Gesetzgebung auszuschließen. Wenn andere Rücksichten eintreten, welche der Durchführung dieses Grundsatzes auch für die untern Behörden entgegenstehen, so muß darauf bestanden werden, die obern richterlichen Behörden demselben zu unterwerfen.

Für den Ausschluß der Richter von der vollziehenden Gewalt spricht der Umstand, daß hier der Beamte in einem gewissen Sinn als Partei dem Bürger gegenüber auftritt; auch hier können Einflüsse sich äußern, welche die Unparteilichkeit und die Ueberzeugung daran gleich sehr zerstören. Es können nur Zweifel sein, aber auch diese müssen ferne gehalten werden.

Durchgehen wir nun das positive Recht der Schweiz und erinnern wir zunächst an das, was oben bei der Rechtspflege für gewisse Kantone gesagt worden ist, so ergeben sich folgende Resultate:

Die Richter sind von der Gesetzgebung ausgeschlossen in den Kantonen Bern, Nidwalden, hier die Mitglieder des Geschwornen- und des Siebengerichtes, Basel-Landschaft, hier die Mitglieder des Obergerichtes, Appenzell A. Rh., Aargau, Tessin, bezüglich des Obergerichtes, ebenso Waadt.

Sie sind von den Verrichtungen der vollziehenden Gewalt ausgeschlossen in den Kantonen Zürich, Bern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf mit verschiedenen Modifikationen, theils, indem eine grundsätzliche Ausschließung durchgeführt ist, theils, indem die gleichzeitige Mitgliedschaft zweier bestimmter Behörden der vollziehenden und richterlichen Gewalt als unvereinbar erklärt ist. Es versteht sich dabei, daß mit der Behandlung dieser Seite zugleich der Ausschluß der Exekutivgewalt von der richterlichen erledigt ist [59]).

Weniger durchgeführt und weniger allgemein als die Ausscheidung der richterlichen von der vollziehenden Gewalt ist die Aus-

[59]) Bundesverfassung Art. 97: „Die Mitglieder des Bundesrathes und die von ihm gewählten Beamten können nicht zugleich Mitglieder des Bundesgerichtes sein."

Bern: Auf der gleichen Person dürfen nicht vereinigt sein eine Stelle der administrativen und richterlichen Gewalt. — Ausgedehnt wird diese Bestimmung noch durch die andere, wodurch nicht sowohl die Trennung der Gewalten als die Ausscheidung von Behörden berücksichtigt wird und wornach auf der gleichen Person nicht vereinigt sein dürfen: „zwei Stellen der administrativen oder richterlichen Gewalt, die zu einander im Verhältniß der Ueber- und Unterordnung stehen."

Uri: Kein Mitglied des Regierungsrathes als Hauptvollziehungsbehörde kann zugleich Mitglied einer richterlichen Behörde sein. — Dieser Satz gilt, mit Ausnahme der vorn besonders erwähnten Kantone, durch die ganze Schweiz.

Schwyz: Kein Mitglied einer vollziehenden Behörde kann zugleich Mitglied einer richterlichen Behörde sein und umgekehrt.

Obwalden: Es darf kein Mitglied aus dem Regierungsrath in das Kantonsgericht und nicht in das Siebengericht gewählt werden.

Nidwalden: Der Wochenrath ist ausgeschlossen von der Wählbarkeit ins Kriminalgericht und ins Polizeigericht.

Glarus: Von einer Person können gleichzeitig nicht bekleidet werden: eine Stelle in der Standeskommission, im Kriminal- und Appellationsgericht.

scheidung der letztern von der Gesetzgebung. Doch werden die Stimmen hiefür allgemeiner. Wenn auf der einen Seite auch in den Vordergrund gestellt wird, daß die Vollziehungs- und Verwaltungsbeamten mit den Verhältnissen des Lebens sehr wohl vertraut sind, so treten auf der andern Seite drei Erwägungen hervor, welche die Entscheidung für den Ausschluß keineswegs zweifelhaft lassen.

Vor lauter Kenntniß der einzelnen Verhältnisse verlieren die Beamten der Vollziehung zu oft den allgemein herrschenden Gesichtspunkt aus den Augen. Ihre Gesetzgebung wird Kasuistik, Gelegenheitsgesetzgebung, Gesetzesflickerei. Ich schreibe es der Anwesenheit von zu vielen Beamten im Großen Rathe zu, daß der Kanton St. Gallen an der Gesetzesflickerei leidet. Vor lauter Bäumen sieht man den Wald nicht. Zweitens ist nie zu übersehen, daß der Große Rath die Aufsichtsbehörde für die vollziehende ist. Diese Aufsicht und Kontrole wird im Geschäftsleben von Tag zu Tag für wichtiger erachtet. Drittens endlich ist es eine lächerliche Arroganz zu nennen, wenn die Männer der vollziehenden Gewalt glauben, unsere Kantone seien nach 26 Jahren Regeneration und Fortschritt

---

Zug: Die Ausübung der richterlichen Gewalt soll überall von derjenigen der vollziehenden sowohl in materieller als personeller Beziehung getrennt bleiben.

Freiburg schließt die Regierungsräthe und die Oberamtmänner von der Bekleidung richterlicher Stellen aus.

Solothurn: Die Stelle eines Richters ist mit derjenigen eines vom Staate angestellten und fix besoldeten Vollziehungsbeamten unvereinbar.

Basel-Stadt: Richterliche oder besoldete Stellen sind mit der Kleinrathsstelle unvereinbar; besoldete Stellen sind mit der Appellationsrichterstelle nicht vereinbar.

Schaffhausen: Die Stelle eines Regierungsrathes ist mit jeder andern . . . unverträglich.

St. Gallen: Die Mitglieder des Regierungsrathes und die Bezirksammänner können nicht Mitglieder einer richterlichen Behörde sein; die gleiche Bestimmung gilt von den Vermittlern.

Graubünden hat eine Ausscheidung für die kantonalen, nicht auch eine solche für die Bezirksbehörden.

Aargau: Vollziehendes und richterliches Amt sind unvereinbar.

Thurgau: Kein vom Regierungsrath Angestellter und kein unmittelbar unter demselben stehender Vollziehungsbeamter kann eine Richterstelle bekleiden.

Waadt: Kein Beamter der vollziehenden Gewalt und kein durch den Staatsrath abberufbarer Beamter kann richterliche Funktionen versehen.

Neuenburg: Die Funktionen des Richters sind unverträglich mit besoldeten Verwaltungsstellen; der gleiche Grundsatz gilt in Genf.

so arm an Männern, daß man nicht einmal die Stellvertretung des Landes gehörig bestellen könnte, wenn die Vollziehungsbeamten nicht auch von der Partie wären. Ein traurigeres Armuthszeugniß für eine gewisse Richtung des Liberalismus kann es nicht geben.

Die eine oder andere dieser Rücksichten hat überwogen bei der Aufstellung der Bundesverfassung und in den Kantonen Bern, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, jedoch in verschiedener Weise nach den in der Note [60]) enthaltenen Angaben.

In andern Kantonen, wo die Ausschließung nicht durchgeführt ist, hat die zweite Rücksicht überwogen in dem Sinne, daß die Mitglieder der Regierung — sowie auch des Obergerichtes — bei der Berathung oder der Abstimmung über die Geschäftsführung abtreten müssen. Der Austritt bei der Abstimmung findet statt in den Kantonen Luzern, Solothurn (für die Mitglieder des Obergerichtes, die zugleich im Kantonsrath sitzen), St. Gallen; verbunden ist da-

---

[60]) Art. 66 der Bundesverfassung: „Die Mitglieder des Bundesrathes und von letzterm gewählte Beamte können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrathes sein."

Bern: Unvereinbar mit der Stelle eines Großen Rathes sind alle geistlichen und weltlichen Stellen, welche vom Staate besoldet sind oder von einer Staatsbehörde besetzt werden.

Solothurn: Unvereinbar mit der Stelle eines Mitgliedes des Kantonsrathes sind die Beamtungen eines Regierungsrathes, Oberamtmanns, Amtsschreibers und der übrigen von einer Staatsbehörde erwählten und besoldeten Administrativ- und Rechnungsbeamten.

Basel-Landschaft: Auf Bewerbung erhaltene Stellen sind mit der Landrathsstelle unverträglich.

Schaffhausen: Die Stelle eines Regierungsrathes ist mit jeder andern außer derjenigen eines Mitgliedes des schweizerischen Ständerathes unverträglich.

Aargau: Wer eine aus dem Staatsgut besoldete Beamtung oder ein öffentliches Lehramt bekleidet, kann nicht Mitglied des Großen Rathes sein.

Tessin: Die Mitglieder des Staatsrathes hören auf Mitglieder des Großen Rathes zu sein.

Waadt: Die Mitglieder des Staatsrathes nehmen Theil an der Diskussion des Großen Rathes, aber ohne entscheidende Stimme.

Wallis: Die Mitglieder des Staatsrathes können nicht als Mitglieder des Großen Rathes sitzen; sie können an den Berathungen Theil nehmen, aber ohne entscheidende Stimme.

Waadt, Genf, Neuenburg, so auch St. Gallen und Solothurn schließen die Mitglieder des Staatsrathes von der Präsidentschaft der Gesetzgebung aus.

mit der Ausschluß derselben von den Kommissionen über die Geschäftsführung. Thurgau hat einen weitern Ausschluß, indem es denselben auch auf die Abstimmungen über individuelle und Kommissionalanträge, welche die Genehmigung der Amtsthätigkeit des Regierungsrathes und des Obergerichtes betreffen oder eine im Sinne des Art 43 lit. h [61]) zu treffende Maßnahme erzwecken, ausdehnt. Im Kanton Waadt muß sich der Staatsrath bei der Berathung über den Geschäftsbericht ganz zurückziehen.

Ueber die materielle Sönderung der Gewalten bleibt nach dem, was in den vorigen drei Kapiteln gesagt ist, wenig mehr zu erwähnen. Wir haben gesehen, daß für die gesetzgebenden, regierenden und richterlichen Funktionen des Staates besondere Behörden aufgestellt sind und daß diese Ausscheidung bloß nicht durchgeführt ist in den Landsgemeindkantonen, indem hier nicht sowohl das Moment der drei verschiedenen Funktionen als vielmehr das der überlieferten Behörden in die Wagschaale fällt. Wir müssen daher, da diese Kantone immer besonders behandelt worden sind, auf die betreffenden Kapitel verweisen.

Außerdem ist jedoch hervorzuheben, daß nicht nur der Organismus der Behörden selber auf der Trennung der Gewalten beruht, sondern daß diese als unumstößlicher Grundsatz in die Grundgesetze der Kantone aufgenommen worden ist. In den Vordergrund tritt zunächst die unbedingte Ausscheidung der vollziehenden und richterlichen Behörden, die auf ihren gegenseitigen Wirkungskreis gar keinen Einfluß üben dürfen [62]). Es ist unläugbar,

---

[61]) Art. 43 litt. h lautet: „In Fällen wahrgenommener Nachläßigkeit oder Pflichtverletzung steht ihm gegenüber den fehlbaren Beamten und Behörden die Befugniß der Mahnung und Mißbilligung zu; er kann dieselben nach den nähern Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes für den von ihnen verursachten Schaden civilrechtlich belangen und sie auch unter den Bedingungen des Strafgesetzes in Anklagezustand versetzen."

[62]) Zürich: Die Gerichte sind von dem Regierungsrathe unabhängig und es steht diesen keinerlei Einwirkung auf Rechtssachen zu.

Bern: Die administrative und richterliche Gewalt ist in allen Stufen der Staatsverwaltung getrennt. — Kein richterliches Urtheil darf von der gesetzgebenden oder einer Administrativbehörde nichtig erklärt werden.

Luzern: Die vollziehende und richterliche Gewalt dürfen nie vereinigt werden.

Uri: Im Gerichtsfache hat die Exekutiv- oder Regierungsgewalt bloß die Vollziehung der rechtskräftigen Urtheile der betreffenden Gerichtsstellen; im Uebrigen Trennung der richterlichen und vollziehenden Gewalt sowohl in personeller als materieller Beziehung.

daß dieselbe auf der Doktrin beruht, welche eine sogenannte Kabinetsjustiz vermeiden will. Obschon nicht so bestimmt ausgesprochen, gilt allenthalben nicht weniger die Ausscheidung der gesetzgebenden und der richterlichen Gewalt — wohlverstanden in materieller Beziehung. Daß der Ausspruch hier nicht so positiv stattgefunden hat, beruht auf zwei Umständen, einmal auf der geschichtlichen Nothwendigkeit, sich ganz besonders gegen Kabinetsjustiz zu schützen und zweitens auf der Rücksicht, daß der Gesetzgeber sich ein Oberaufsichtsrecht, wenn auch nicht über die Entscheidung pendenter Fälle, doch über die Geschäftsführung überhaupt vorbehalten hat. In dieser Weise kann auch von der Ausscheidung der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt gesprochen werden. Wenn die verschiedenen Kantone hierauf auch in äußerlichen Aussprüchen nicht so viel Gewicht legen, so thun sie es doch in Feststellung der Kompetenzen und hierin liegt jedenfalls die beste Ausscheidung. Nichtsdestoweniger giebt es Kantone, wie Zürich, Glarus, Freiburg, Basel-Landschaft, St. Gallen, Aargau und Thur-

---

Schwyz: Die Trennung der richterlichen und vollziehenden Gewalt ist anerkannt. Weder die gesetzgebende noch die vollziehende Gewalt dürfen richterliche Funktionen ausüben oder sich aneignen.

Glarus: Die richterliche und vollziehende Gewalt werden unter sich und von der gesetzgebenden getrennt, so daß ihre Verrichtungen besondern Behörden übertragen und diese innerhalb ihrer Schranken als selbständig anerkannt sind.

Zug: Die Ausübung der richterlichen Gewalt soll überall von derjenigen der vollziehenden, sowohl in materieller als personeller Beziehung, getrennt bleiben.

Solothurn: Die richterliche Gewalt ist von der vollziehenden getrennt.

Basel-Stadt: Die vollziehende und richterliche Gewalt sind grundsätzlich getrennt.

Basel-Landschaft stellt die Trennung für die oberste vollziehende und oberste richterliche Behörde auf.

Schaffhausen: Die vollziehende Gewalt ist von der richterlichen getrennt.

St. Gallen stellt die grundsätzliche Trennung auf, fügt aber speziell noch bei: „Der Kleine Rath vollzieht unbedingt die in Rechtskraft erwachsenen Urtheile; eine andere Einwirkung in Rechtssachen steht ihm nicht zu."

Aargau und Thurgau anerkennen die gleichmäßige Trennung aller drei Gewalten, sowohl in Bezug auf die Organisation der Behörden, als in Hinsicht der Funktionen.

Waadt hat ein eigenes zu erwähnendes Inkompatibilitätengesetz.

Neuenburg und Genf heben ganz besonders die Trennung der richterlichen Gewalt von der gesetzgebenden und vollziehenden hervor.

gau, welche die prinzipielle Ausscheidung aller drei Gewalten grundsätzlich anerkennen.

In engem Zusammenhang mit der Trennung der Gewalten in personeller Beziehung, welche die Anhäufung von zu vieler Gewalt auf einer Person verhindern will, steht als eine Folge davon der allgemein in der Schweiz durchgeführte Grundsatz, in derselben Behörde und in demselben Gerichte nicht Glieder aus derselben Familie sitzen zu lassen; man kann dieß gegenüber dem Ausschluß der Beamten Ausschluß der Verwandten nennen. Weiter als der Ausschluß aus der gleichen Behörde geht die Festsetzung des Verwandtschaftsverhältnisses in den Mitgliedern von Behörden und Gerichten, welche zu einander im Verhältniß der Ueber- und Unterordnung stehen. Eine dritte Rücksicht kann geltend gemacht werden, indem man bestimmte Verwandten auch nicht gleichzeitig in den Behörden der verschiedenen Gewalten sitzen läßt.

Wir beabsichtigen nun keineswegs den Leser durch die verschiedenen Ausstandsgesetze der Kantone bei den vollziehenden und richterlichen Staats- und Gemeindsbehörden hindurchzuführen; es wird, nachdem die leitenden Rücksichten angegeben worden sind, genügen, Einzelnes hervorzuheben.

Am allgemeinsten durchgeführt ist der Ausschluß rücksichtlich der gleichen Behörde. Es können nicht gleichzeitig Mitglieder sein Vater und Sohn, an einigen Orten in weiterer Ausdehnung: Descendenten und Ascendenten, Schwiegervater und Schwiegersohn, Brüder und Schwäger. In der Mehrzahl der Kantone gilt überdieß der weitere Ausstand von Geschwisterkindern, Oheim und Neffe. Eine weitere Ausdehnung findet der Grundsatz da, wo er nicht nur auf die Mitglieder der Behörde, sondern auch auf deren Sekretär, namentlich im Verhältniß zum Präsidenten angewendet wird. Mit Ausnahme von Nidwalden hat der Grundsatz jedoch eine allgemeine Beschränkung dadurch, daß er auf die Landräthe (Kantonsräthe, Großen Räthe) keine Geltung hat.

Eine Anwendung der zweiten Rücksicht findet sich im Kanton Bern, wo Verwandte oder Verschwägerte der bezeichneten Grade nicht gleichzeitig solche Stellen der administrativen oder richterlichen Gewalt bekleiden dürfen, die zu einander im Verhältnisse der Ueber- und Unterordnung stehen.

Die dritte Art Ausschließung gilt im Kanton Waadt. Hier können nicht von zwei Verwandten in direkter Linie, von zwei Brüdern oder Stiefbrüdern, von Oheim und Neffe der eine im Staatsrath und der andere im Kantonsgericht sitzen.

Schließlich mag in der Note [63]) noch das Inkompatibilitätengesetz erwähnt werden, das im Jahr 1851 im Kanton Waadt begehrt und gestützt auf die Abstimmung vom 6. April am 10. Mai desselben Jahres vom Großen Rathe erlassen worden ist.

Zweiter Abschnitt.

Die Verantwortlichkeit der Behörden und Beamten [64]).

Ziehen wir die Lehrer des allgemeinen und insbesondere des deutschen Staatsrechtes bei diesem Abschnitte zu Rathe, so müssen wir gestehen, daß wir ziemlich rathlos geblieben sind. Sie haben zwei Faktoren in ihrer Behandlung, welche bei uns wegfallen. Sie haben einen Souverän in der Person des Fürsten einerseits und

---

[63]) Nach diesem Gesetze sind von der Bekleidung einer Stelle als Großer Rath ausgeschlossen: die Angestellten auf der Kanzlei und den Departementen der kantonalen Verwaltung, die Mitglieder der Verwaltungskommissionen (Erziehungsrath, Waisenrath, Sanitätsrath, Baukommission, Forstkommission), die Sekretäre dieser Kommissionen, die Forstinspektoren, die Beamten und Angestellten der Bergwerke und Salinen, die Salzfaktoren, der Oberkommissär, der Oberinilizinspektor, der Kriegskommissär, die Präfekten, die Einnehmer der Staatssteuern, die Bewahrer der Grundbücher, die Angestellten auf den Büreaux für Straßen- und Brückenbau und die Ingenieure, die Brücken- und Straßenaufseher, die Wegaufseher, die Geistlichen, die Professoren an der Akademie, der Bibliothekar und sein Gehilfe, die Lehrer am Kantonal-Kollegium, an der Normalschule, an den Kollegien und Mittelschulen, die Primarlehrer, die Bezirkskommandanten, die Milizinstruktoren, die Mitglieder der Bezirksgerichte, die Gerichtsschreiber, die Friedensrichter und ihre Beisitzer, die Friedensgerichtsschreiber, der Staatsanwalt und seine Substituten. – Wird einer dieser Beamten zum Großen Rath oder ein Mitglied des Großen Rathes zu einer dieser Beamtungen gewählt, so hat es innert 10 Tagen sich über die Annahme von einer der beiden Stellen zu erklären. Stillschweigen wird so ausgelegt, als würde die letzte Ernennung nicht angenommen. Im gleichen Jahre, den 5. Juli, wurde ein weiteres Gesetz erlassen, welches die Inkompatibilitäten zwischen einer kantonalen Beamtung und einem Mitgliede der Bundesversammlung feststellt.

[64]) Siehe die historische Entwicklung dieser Lehre bei Bluntschli, allgem. Staatsrecht, VI. Buch, 13. Kap.; was das französische Staatsrecht betrifft, mag in meiner Verfassungsgeschichte, Seite 613 u. ff., nachgesehen werden.

andrerseits einen Beamtenstand mit Rang und Berechtigung zu bestimmten Ansprüchen. Ueber die Stellung des Fürsten zum Staat wird viel gesprochen nach römischem, germanischem und modernem Rechte und viel unterschieden nach dem politischen, strafrechtlichen und privatrechtlichen Standpunkte. In den Beamten wird die den Fürsten ergänzende Intelligenz, seine rechte Hand gesehen. Diese Verhältnisse haben wir nicht zu berücksichtigen und es ist nur zu wünschen, daß unsere Staatsmänner sich nicht an jenen Lehren beirren möchten.

Das Einzige, das wir bei uns als etwas Bekanntes ansehen und anwenden können, ist der Grundsatz, daß der Souverän nicht verantwortlich sei, wohl aber die Minister. Nach dem schweizerischen Staatsrechte heißt dieß: das Volk ist nicht verantwortlich, wohl aber die Behörden und Beamten. Allein auch in dieser Beziehung ist eine andere Stellung wesentlich dadurch vorhanden, daß die Behörden und Beamten nicht lebenslänglich, sondern nur auf eine bestimmte Amtsdauer gewählt sind und daß die einmalige Wahl oder Anstellung durchaus ohne Folgen für die spätern Zeiten ist. Der Beamte erhält dadurch keinen bleibenden Charakter, sondern er ist der Beauftragte des Volkes zur Erfüllung einer bestimmten Pflicht, zur Verrichtung bestimmter Obliegenheiten. In allen andern Beziehungen ist und bleibt der Beamte oder das Mitglied einer Behörde Bürger und unter den gewöhnlichen bürgerlichen Gesetzen. Allein da es möglich ist, daß auch trotz der kurzen Amtsdauer die Beamten ihre Pflichten nicht erfüllen, ihre Amtsgewalt mißbrauchen, oder sich Vergehen zu Schulden kommen lassen können, so werden in dieser Beziehung Bestimmungen nothwendig.

Der erste Schritt ist unzweifelhaft die genaue Aufstellung und Umschreibung der Pflichten, Obliegenheiten und Rechte einer Behörde und Beamtung und es ist ein anerkennungswerthes Bestreben der neuen Verfassungen, in dieser Beziehung Unsicherheiten zu vermeiden und dafür bestimmte Vorschriften aufzustellen. An der Seite dieser genauen Aufstellung müssen aber Bestimmungen sich finden, welche die Folgen der Nichtbeachtung jener Vorschriften klar machen. Es begründet dieß die Verantwortlichkeit, wobei eine Unterscheidung zu machen ist zwischen den Handlungen, welche eine Verantwortlichkeit begründen und den Wirkungen der Verantwortlichkeit.

Fast alle unsere Verfassungen sprechen sich in irgend einer Weise über die Verantwortlichkeit aus. Sie rufen in der weitern

Ausführung eigenen Gesetzen, die in den wenigsten Kantonen erlassen sind. Das Verantwortlichkeitsgesetz der Eidgenossenschaft datirt jedoch schon vom 9. Dezember 1850. In der Botschaft des Bundesrathes vom 23. September 1850 zum daherigen Gesetzentwurfe finden sich richtige Ansichten über die Ursachen, warum die Kantone mit der Erlassung eines so wichtigen Gesetzes im Rückstand geblieben sind. Er sagt und dieß kann als wirklich geltendes Staatsrecht aufgestellt werden: „Die Idee der Verantwortlichkeit der Beamten liegt in der Natur ächt republikanischer Einrichtungen und ist daher auch in die meisten Kantonalverfassungen seit dem Jahr 1831 niedergelegt. Dessen ungeachtet wurde sie in den wenigsten Kantonen während der letzten 20 Jahre entwickelt. Der Grund mag wohl darin liegen, daß vermöge der Gleichheit vor dem Gesetze auch die Beamten den allgemeinen Strafgesetzen unterliegen und daß in den letztern die eigenthümlichen Verbrechen und Vergehen der Beamten, als solcher, gewöhnlich aufgeführt sind."

Den Grundgedanken des Gesetzes selbst setzt die Botschaft auf folgende Weise auseinander, wobei sie wieder ein staatsrechtliches Zeugniß giebt über den bis jetzt eingenommenen Standpunkt der schweizerischen Legislation in dieser Frage: „Das Gesetz beruht auf dem Grundgedanken, der auch alle dießfälligen Kantonalgesetze beherrscht, daß die Beamten für ihre amtlichen Handlungen nicht von Jedermann beliebig vor Gericht gestellt werden können, sondern zunächst ihrer Oberbehörde verantwortlich sind. Diese soll zuerst beurtheilen, ob entweder durch strafbare Handlungen das öffentliche Interesse in dem Maße verletzt sei, daß die Strafgerichte einschreiten sollen oder ob das ökonomische Interesse des Staates oder dritter Personen rechtswidrig geschädigt worden sei, so daß eine Civilklage sich rechtfertige. Bei Klagen der letztern Art hat es indeß nicht die Meinung, daß die Oberbehörde des betreffenden Beamten den Civilansprüchen dritter Personen den Rechtsweg abschneiden könne, was wohl unzuläßig wäre, sondern die Oberbehörde deckt durch einen verneinenden Entscheid die civilrechtliche Verantwortlichkeit des Beamten und übernimmt die Folgen, insofern die klagende Person gleichwohl ihren Anspruch vor Gericht durchführen wollte."

Halten wir hieran, als der Wirklichkeit nahe kommend, fest, so genügt es uns wegen seiner Allgemeinheit nicht und wir müssen suchen, die verschiedenen Behörden und Beamten nach ihren Stel-

lungen zu behandeln [65]). Bevor wir jedoch dieses thun, müssen wir noch einige andere bestimmte Grundsätze der Verfassungen hervorheben, die für alle Behörden gleichmäßig gelten. Sie betreffen die Beeidigung der Beamten, die bloß zeitweise Anstellung, die Bürgschaftsleistung derjenigen Beamten, welche vermöge ihres Amtes für den Staat oder Privaten Gelder in Verwahrung haben; letzterer Grundsatz ist jedoch nicht allenthalben konsequent durchgeführt.

I. Die Verantwortlichkeit der Repräsentanten.

Die Verfassungen, deren Bedeutung es unter Anderm eigentlich sein soll, sich über die Stellung der Behörden zum Volke auszusprechen, berühren diesen Punkt sehr wenig und man ist daher darauf angewiesen, das geltende Recht aus andern Vorschriften und Grundsätzen abzuleiten, welche die oberste Landesbehörde betreffen; wie die Verfassungen, so sind auch die Gesetze der Kantone über diesen Punkt sehr sparsam [66]).

Für die Bundesversammlung hat der Bundesrath die richtige Stellung in der bereits erwähnten Botschaft bezeichnet. Er geht

---

[65]) Außer dem bereits zitirten eidgenössischen Verantwortlichkeitsgesetze wurden benutzt: Die Verantwortlichkeitsgesetze von Bern vom 19. Mai 1851, Luzern vom 20. Wintermonat 1842, Basel-Landschaft vom 25. November 1851, Thurgau vom 25. Herbstmonat 1851, Neuenburg vom 15. März 1850, bez. 14. Juni 1853: „Loi sur l'organisation et l'administration du Conseil d'Etat," Genf vom 7. November 1849: „Loi sur la responsabilité du Conseil d'Etat."

[66]) Bundesgesetz Art. 1: „Die Mitglieder des National- und Ständerathes sind für ihr Votum in der Behörde nicht verantwortlich und es kann nie eine hierauf bezügliche Klage erhoben werden."

Solothurn: Die Mitglieder des Kantonsrathes können für ihre Stimmgebung in der Behörde nicht verantwortlich gemacht werden.

Basel-Landschaft: Die Landräthe sollen nach freier Ueberzeugung für das Gesammtwohl stimmen. Sie sind für ihre Aeußerungen und Anträge in den Sitzungen nur dem Landrathe selbst verantwortlich.

St. Gallen: Die Mitglieder des Großen Rathes sind für ihre in den Berathungen geäußerten Meinungen und Ansichten nur dem Großen Rathe selbst verantwortlich.

Aargau: Ein Mitglied des Großen Rathes ist für seine Stimmgebung in der Behörde verantwortlich, wenn es zu einer Verfassungsverletzung mitgewirkt hat.

Neuenburg: Aucun membre du Grand-Conseil ne peut être recherché pour une opinion émise dans l'assemblée. Il n'en est responsable que vis-à-vis de ce corps.

von der Ansicht aus, „daß eine Verantwortlichkeit derselben für ihre Beschlüsse vermöge ihrer Stellung und der Schwierigkeit der Ausführung nicht in's Gesetz aufzunehmen sei. Die Mitglieder der Bundesversammlung sind nicht in der Stellung von Mandataren, da sie keine Instruktionen und speziellen Aufträge haben; sie sind daher die eigentlichen Stellvertreter des Volkes, sie repräsentiren die Landessouveränität und es giebt keine Behörde über oder neben der Bundesversammlung. Bei einer solchen Stellung derselben dürfte es kaum möglich und mit der Bundesverfassung vereinbar sein, eine Behörde aufzustellen, welcher das Recht zustände, förmliche Beschlüsse der obersten Bundesversammlung vor ihr Forum zu ziehen und noch schwieriger dürfte es unter Umständen sein, die Urtheile einer solchen Behörde zu vollziehen. Innerhalb der Schranken der Verfassung hat die Bundesversammlung die oberste Gewalt und die Frage, ob sie selbst durch einen Beschluß die Verfassung verletzt habe, wird immer eine politische oder staatsrechtliche Frage sein, welche verfassungsgemäß nicht vor das Bundesgericht gehören kann." Sein Schluß geht dahin: „Wir anvertrauen daher das Richteramt über die Beschlüsse der Bundesversammlung nur der öffentlichen Meinung, der Geschichte und dem Schweizervolk oder den Kantonen, insofern diese das Recht besitzen, bei Ablauf der Amtsdauer durch neue Wahlen ihr Urtheil geltend zu machen."

Gilt dieses auch von den gesetzgebenden Behörden der Kantone? Außer den oben berührten Kantonen sprechen sich nur noch Bern, Luzern, Uri und Thurgau über den Punkt aus. Berathet man die Verfassungen über die Stellung der Großen Räthe, so glaubt man die Frage verneinen zu müssen. Zwar scheinen die Kantone Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Thurgau und Tessin dieselben zum Souverän selbst gemacht zu haben, indem in ihnen die höchste Gewalt, die Vertretung des Volkes so zu sagen mit seinen Rechten liegt. Allein die andern Kantone bezeichnen die Bedeutung des Großen Rathes als gesetzgebend und aufsehend und zwar nach den Schranken der Verfassung. Der Große Rath ist nicht unbedingt Vertretung des Volkes, sondern eine *verfassungsmäßige* Behörde mit *verfassungsmäßigen* Befugnissen. Und wenn man ihm auch eine weit gehende Gewalt gegenüber den vollziehenden und richterlichen Behörden hat zuschreiben müssen, so behält er dem Volke gegenüber, das er vertritt, nichtsdestoweniger eine rein konstitutionelle Stellung und gerade die neuern Verfassungen zeigen

das Bestreben, die Schranken fest zu bestimmen. Die Frage: ist denn nicht ein verfassungswidriges Handeln möglich und ist das verfassungswidrige Handeln nicht zu ahnden, liegt daher sehr nahe und man möchte zu einer bejahenden Antwort geneigt sein. Trotzdem muß sie verneinend ausfallen. Die Gründe hiefür sind die entgegenstehenden Bestimmungen der angeführten Kantone [67]), das Veto, das Sanktionirungs-, das Abberufungsrecht, die kurzen Amtsdauern und der Mangel an einer Behörde, welcher der Entscheid übertragen werden könnte. Aus diesem Grunde würde auch die Verantwortlichkeit im Kanton Aargau illusorisch sein. Endlich fällt hier noch ins Gewicht, was oben im 3ten Abschnitt des fünften Hauptstückes gesagt worden ist. Die Abgeordneten dürfen keine Instruktionen annehmen, sondern stimmen nach eigener Ueberzeugung, nach bestem Wissen und Gewissen. Das Interesse der Gesammtheit, das Wohl des Vaterlandes ist zur Richtschnur gegeben;

---

[67]) Wir berühren die Gesetzesbestimmungen der Kantone:

Bern: §. 56. „Der Große Rath ist für seine Verhandlungen Niemanden verantwortlich als dem Volke und das einzige Verfahren, wodurch die Verantwortlichkeit geltend gemacht wird, besteht in der Anwendung des verfassungsmäßigen Rechts einer außerordentlichen Gesammterneuerung."

§. 57. „Deßgleichen sind die einzelnen Mitglieder des Großen Rathes für ihre Reden in der Behörde nur dem Großen Rathe selbst, für ihre Stimmgebung aber nur Gott und dem eigenen Gewissen verantwortlich."

Luzern: §. 25. „Der Große Rath als solcher ist nur Gott und seinem Gewissen verantwortlich. Er hat bei Ausübung seiner Befugnisse die bundesgemäßen, verfassungsmäßigen und gesetzlichen Schranken gewissenhaft zu beobachten. Jedes einzelne Mitglied hat nach bestem Wissen und Gewissen zu rathen und zu stimmen und in Allem das Interesse und den Willen der Gesammtheit im Auge zu behalten."

Uri anerkennt keine Verantwortlichkeit des Landrathes in seiner Gesammtheit gegenüber einer andern Behörde, dagegen eine solche der einzelnen Mitglieder, namentlich unter der Rücksicht von Verletzung des Amtseides, wogegen der Landrath den Anklagezustand aussprechen kann.

Thurgau: §. 26. „Kein Mitglied des Großen Rathes kann wegen der in Ausübung seines Amtes gemachten Aeußerungen oder für sein Votum irgendwie zur Verantwortung gezogen, noch kann der Große Rath oder ein größerer oder kleinerer Theil desselben durch einen neugewählten Großen Rath zu einer Schadensersatzleistung angehalten werden."

§. 23. „Verbrechen oder Vergehen, welche von Mitgliedern des Großen Rathes bezüglich ihrer Stellung verübt werden, fallen unter die Bestimmungen der allgemeinen Strafgesetzgebung, mit dem Vorbehalte, daß ein gerichtliches Verfahren gegen dieselben nur nach vorausgegangenem zustimmenden Beschlusse des Großen Rathes erfolgen kann."

der Richter bleibt die individuelle Meinung und dieser kann nicht die Meinung eines Andern übergeordnet werden. Ein entgegengesetzter Grundsatz würde nach meiner Ansicht die Energie des Gesetzgebers nicht unbedeutend schwächen.

II. Die Verantwortlichkeit der Regierung und der obersten richterlichen Instanz.

Der Schwerpunkt der Verantwortlichkeitslehre liegt in ihrer Anwendung oder Anwendbarkeit auf die obern Behörden, schon wegen der Stellung, die sie einnehmen, als auch wegen der rechtlichen und materiellen Mittel, die ihnen zu Gebote stehen und von denen sie sowohl in Bezug auf den Staat als gegenüber dem einzelnen Bürger eine ganz unrichtige Anwendung machen können.

Einer wichtigen Seite der Verantwortlichkeit haben wir bereits vorgegriffen, als wir gesehen, daß Regierung und Obergericht gehalten sind, der obersten Landesbehörde zu bestimmten Zeiten einen Bericht über ihre Geschäftsführung vorzulegen. Schon diese eigene Erzählung kann Anlaß bieten, daß sich die Oberbehörde unbefriedigt über bestimmte Handlungen ausspricht. Auf der andern Seite sind eine Reihe von Handlungen gedenkbar, welche nicht in den Bericht aufgenommen werden und die dennoch der Gegenstand eines Urtheils sein können. Es bleibt entweder einer allgemeinen Untersuchungskommission oder der beleidigten oder beschädigten Partei überlassen, den Gegenstand in Anregung zu bringen.

Die berührten Verantwortlichkeitsgesetze, welche namentlich die Verhandlung auf stattgefundene Anregung von dritter Seite ins Auge fassen, verlangen, daß Beschwerden gegen die Regierung und die oberste richterliche Behörde vor der obersten Aufsichtsbehörde des Kantons, dem großen oder Landrath oder Kantonsrath angebracht werden. Ist die Beschwerde einmal angebracht, so kann das Verfahren ein verschiedenes sein, je nachdem die Oberbehörde auf die Sache sofort eintritt oder der angeschuldigten Partei Anlaß zur Berichterstattung giebt. Jedenfalls muß ein Entscheid über die Erheblichkeit der Beschwerde gefaßt werden; wird die Erheblichkeit beschlossen, so ist die Niedersetzung einer Untersuchungskommission vorgeschrieben. Gewöhnlich wird sie durch das Loos bezeichnet. Ihr stehen alle Akten zu Gebote; vor Allem steht aber der angeschuldigten Stelle das Recht der Vertheidigung zu. Die Untersuchungs-

kommission kann jedoch keinen Beschluß fassen, sondern nur einen Antrag an den Kantonsrath hinterbringen, der sowohl darauf lauten kann, der Beschwerde keine Folge zu geben, als auch ihre Begründetheit aussprechen. In diesem Falle kann der Ausspruch von Tadel oder die Ueberweisung an den Strafrichter oder die civilrechtliche Haftbarkeit beantragt werden. Der Tadel wird durch den Kantonsrath ausgesprochen; für die Behandlung der civilrechtlichen Verantwortlichkeit oder der strafrechtlichen Anklage werden die ordentlichen Gerichte des Kantons — bei den von der Bundesversammlung gewählten Behörden und Beamten das Bundesgericht — angerufen, unter Vorbehalt, das Obergericht gesetzmäßig zu ergänzen oder zu substituiren, wenn die Klage gegen einzelne Mitglieder oder die Gesammtheit desselben gerichtet ist. Einzig Genf stellt ein außerordentliches Gericht, eine Art politischen Gerichtshof auf, wenn eine strafrechtliche Ueberweisung des gesammten Staatsrathes stattgefunden hat. Das Gericht besteht dann aus einem Hofe von 5 Mitgliedern und einer Jury von 36 Mitgliedern. Bei der civilrechtlichen Verantwortlichkeit sind zwei Ansichten zu unterscheiden. Nach der einen, vertreten durch Bern, kann nur richterlich eingeschritten werden, wenn durch die Oberbehörde erkannt ist, daß eine Verletzung von Amtspflichten stattgefunden hat, nach der andern kann eine civilrechtliche Verfolgung eintreten, auch wenn die Oberbehörde erkannt hat, es sei keine Verletzung vorhanden. Allein dann wird die Klage nicht mehr gegen die beschuldigte Behörde oder deren Mitglied, sondern gegen den Staat gerichtet, wenn der Kläger ein Private ist; eine amtliche Klage des Staates fällt begreiflich von selbst weg. Eine ähnliche Doppelansicht findet sich in Bezug auf die Ueberweisung durch die Oberbehörde. Ist sie einer förmlichen Versetzung in den Anklagestand oder wie man sich nach einem andern Strafverfahren auch ausdrückt, der Verhängung der Spezialuntersuchung gleichzuachten — oder gilt der Beschluß nur als Anklage, bei der wie bei den andern Klagen das gewöhnliche Verfahren stattzufinden hat? Der Bund hat die letztere Ansicht in das Gesetz aufgenommen, mehrere Kantone die erste. Die Unterscheidung wird deßhalb wichtig, weil mit der Versetzung in Anklagezustand die Suspension der Behörde oder der betreffenden Mitglieder und deren provisorische Ergänzung eintritt. Findet dann infolge der strafrechtlichen Untersuchung eine Verurtheilung statt, so ist damit die Entsetzung von der Amtsstelle ausgesprochen.

III. Verantwortlichkeit der übrigen Behörden und Beamten.

Sagte ich vorhin, der Schwerpunkt der Lehre über die Verantwortlichkeit liege in der Anwendung derselben auf die Regierung und die oberste richterliche Behörde, so ist dieß richtig in theoretischer Hinsicht. Sie haben die größte Gewalt, die größte Möglichkeit zum Mißbrauch, somit wäre auch das größte Motiv zur Verantwortlichkeit gegeben. In der Anwendung gestaltet sich die Sache anders. Es kann den Behörden eine Achtung vor ihrer konstitutionellen Stellung, eine Scheu vor Pflichtverletzung nicht abgesprochen werden. Und gestaltet sich auch das Urtheil hie und da ungünstig gegen den Rechtssinn und das moralische Verhalten eines einzelnen Mitgliedes, so kann man doch durchweg sagen, die Wahlen fallen auf Männer, zu denen das Land vermöge ihrer Kenntnisse oder ihres Charakters — leider sind sie nicht immer vereinigt — Zutrauen hat. Auf der andern Seite bedarf es schon eines bedeutenden Maßes von Amtsmißbrauch, bis eine Beschwerde nur erheblich erklärt und an eine Kommission zur Untersuchung gewiesen wird — und auch da müssen sehr beschwerende Resultate sich zeigen, bis nur auf ein tadelndes Urtheil angetragen wird. Man wäre beinahe versucht zu behaupten, es sei hier wie mit der Presse. Es muß einer schon ziemlich unbehilflich sich ausgesprochen haben, ehe er belangt werden kann. Trotzdem läßt sich nicht läugnen, daß nicht schon der Grundsatz der Verantwortlichkeit und die Möglichkeit, eine verletzende Handlung gehörigen Orts vor die Oeffentlichkeit zu bringen, ihren Einfluß im Sinne einer gesetzmäßigen Regierung und Rechtspflege ausüben.

Praktisch liegt die Wichtigkeit des Grundsatzes in seiner Anwendung gegen Behörden und Beamte, über welche die Regierung und das Obergericht die Aufsicht haben. Praktisch deßhalb, weil die Durchführung der Beschwerde nicht an so viele Formen gebunden ist und weil anderseits auch nicht eine so gewichtig verletzende Handlung gefordert wird, bis ein Einschreiten erfolgt. Für die untern richterlichen Behörden und Beamten sind jeweilen im Strafprozeß oder im Civilprozeß oder im Schuldbetreibungsverfahren die Bestimmungen aufgestellt, nach denen von Seite der Parteien eine Beschwerdeführung angebracht werden kann. Die Bestimmungen in den Verantwortlichkeitsgesetzen finden ihre Anwendung meist auf die Verwaltungsbeamten. Dabei ist hervorzuheben, daß eine Be-

schwerde jeweilen bei der unmittelbar obern Stelle anzubringen ist und daß diese von Amtswegen eine untere Stelle oder Beamten zur Verantwortung ziehen kann, ja ziehen muß, wenn der Staat durch die Handlung Schaden erleidet oder der Beamte sonst pflichtwidrig ist. Je nach dem Stand der Sache erfolgt von der obern Behörde ein definitiver Entscheid oder die Verweisung des Falles vor die Gerichte, besonders wenn ein strafrechtliches Verfahren einzuleiten ist, während bei civilrechtlichen Ansprüchen in einigen Kantonen auch die Oberbehörde von sich aus entscheidet.

Kennen wir nun die Stellung und die Verantwortlichkeit der verschiedenen Behörden und Beamten, so können wir wieder etwas allgemeiner sprechen und dabei noch folgende drei Fragen erörtern, worauf dieser Abschnitt als erschöpft beendigt werden kann: 1. Worin besteht die Verantwortlichkeit? 2. Wann wird sie gegen den Beamten geltend gemacht? und 3. welches sind die Wirkungen derselben?

1. Die Antwort auf die erste Frage wird durch das Gesetz des Kantons Bern auf folgende Weise gegeben: „Die Verantwortlichkeit besteht in der Verpflichtung zu treuer Erfüllung aller Obliegenheiten des Amtes oder der Anstellung, wie dieselben durch die Verfassung, die Gesetze, Verordnungen, Reglemente oder Instruktionen festgesetzt sind und in der Haftung für allen aus der Verletzung dieser Pflichten erwachsenden Schaden."

Die Redaktionen von Basel-Landschaft und Thurgau lauten dieser beinahe gleich; Basel-Landschaft nimmt die Möglichkeit der Bestrafung zugleich in den Begriff der Verantwortlichkeit auf. Luzern hat insbesondere die Finanzverwaltung im Auge gehabt, als es für den Beamten jährliche Rechnungsablage und ordentliche Amtsübergabe bei Ende der Amtsdauer vorschrieb und als es festsetzte, daß die Aufsichtsbehörden für Verluste haften, welche dem Staate aus der mangelhaften Aufsicht über Buch- und Kassaführung entstehen.

2. Bei allen Verschiedenheiten und Weiterungen in der Redaktion wird die Verantwortlichkeit geltend gemacht bei Verbrechen und Vergehen in der Amtsführung, bei Uebertretung der Bundesverfassung, Gesetze und Reglemente. Die Uebertretung von Verfassung und Gesetz wird mehr der obern Vollziehungsbehörde, die Begehung von Verbrechen und Vergehen in der Amtsführung mehr dem Einzelbeamten zur Last fallen. Luzern bezeichnet als Verbre-

chen und Vergehen die Veruntreuung oder pflichtwidrige Verwaltung des Staatsvermögens und die Saumseligkeit in der Erfüllung von Aufträgen oder in der Erledigung der Geschäfte. Als pflichtwidrige Verwaltung wird für den Regierungsrath bezeichnet: „wenn er die ihm durch Verfassung, Gesetze und Verordnungen des Großen Rathes oder eigene reglementarische Vorschriften befohlene Aufsicht über seine Kommissionen, über einzelne Mitglieder oder Beamte, welche mit der Verwaltung des Staatsvermögens sich zu befassen haben, nicht pünktlich und genau führt.“ In Neuenburg ist der Staatsrath verantwortlich wegen Verrathes gegen den Kanton oder die Eidgenossenschaft, wegen Verletzung der Verfassung, wegen Erpressung und Unterschlagung öffentlicher Gelder. Genf kennt dieselben Verantwortlichkeitsgründe und setzt speziell noch hinzu Mißbrauch der Amtsgewalt gegen Privaten.

Einige Kantone, so Luzern und Thurgau, heben speziell die Verantwortlichkeit des Obergerichtes hervor. Sie tritt ein bei der Verletzung der Verfassung oder der Gesetze, namentlich aber wegen Rechtsverzögerung oder Rechtsverweigerung. Doch involvirt dieß nie die Weiterziehung eines ausgefällten Urtheils an den Großen Rath als oberste Instanz.

Verbrechen und Vergehen, Uebertretung von Verfassung, Gesetzen und Verordnungen begründen auch die Verantwortlichkeit unterer Beamten; die gefährliche Waffe gegen dieselben sind aber an vielen Orten ein Haufe von Reglementen und Instruktionen, deren Gehalt gar zu oft in den Worten liegt „alleweg kriegt er Keile.“ Der Bund kennt „fortgesetzte Nachläßigkeit“, „offenbare Pflichtversäumniß“, „wiederholte leichte Uebertretungen“ als Ursachen, welche zum Einschreiten gegen Beamte Veranlassung geben. Im Abberufungsgesetz führt Bern an „bestimmte und unbestimmte Gründe“, mit denen eine Abberufung motivirt werden kann. „Bestimmte Abberufungsgründe sind diejenigen Thatsachen, an welche das Gesetz ausdrücklich die Folge der Entfernung vom Amte knüpft, ohne eine Strafe damit zu verbinden. Als unbestimmter Abberufungsgrund ist jede Thatsache zu betrachten, welche einen öffentlichen Beamten oder Angestellten als unfähig oder unwürdig erscheinen läßt, sein Amt ferner mit Erfolg zu bekleiden. Ueber unbestimmte Abberufungsgründe urtheilt das Gericht lediglich nach moralischer Ueberzeugung.“ In solcher Weise wird die Verantwortlichkeit mehr eine

Waffe für obere Behörden gegen untere Angestellte als ein wirklicher Schutz für das Volk.

3. Die Wirkungen oder Folgen der Verantwortlichkeit sind dreifacher Art je nach dem Grade oder der Art und Weise der Amtspflichtverletzung. Die wichtigste ist die Ueberweisung an die Strafgerichte wegen Verbrechen oder Vergehen in amtlicher Stellung. Die Verurtheilung zieht eine Entsetzung nach sich, wenn die Strafe entehrend ist oder die bürgerlichen Rechte entzieht, ferner dann, wenn das Vergehen ausdrücklich mit Entsetzung bedroht ist. Oft kann aber, sei es ob ein verurtheilendes Erkenntniß ohne Entsetzung, sei es, daß ein freisprechendes Urtheil erfolge, ein weiteres Verfahren auf dem sog. Disziplinarwege stattfinden. Die disziplinarische Behandlung ist die zweite Weise der Verantwortlichkeit. Sie besteht im Ausspruche von Tadel, in der Verhängung einer Ordnungsbuße, in der zeitweiligen Einstellung im Amte und in der gänzlichen Entlassung. Bezüglich der letztern haben die Beamten in einigen Kantonen, namentlich Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug — hier mit Beschränkung auf die vom Großen Rath aufgestellten Beamtungen, — Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, die Garantie, daß sie vor Ablauf ihrer Amtsdauer nicht entsetzt werden können, außer durch richterliches Urtheil. Darin kann die Verurtheilung aus strafrechtlichen Gründen inbegriffen sein, als auch eine besondere Behandlung. Die Oberaufsichtsbehörde hat dann die Befugniß zur Ueberweisung an das kompetente Gericht und bis zur endgültigen Verhandlung auch das Recht zur einstweiligen Einstellung im Amte. Dieß ist der Sinn des Abberufungsgesetzes im Kanton Bern. Im Ganzen beruht diese Garantie auf der Anschauung, daß ein Amt einen bestimmten Wirkungskreis habe, ein bestimmter Auftrag der Gesellschaft sei. Sie ist der republikanischen Staatsform angemessen, während das andere Verfahren der büreaukratischen Monarchie entspricht. Es besteht in der Schweiz namentlich für den Bund; es rächt sich aber auf furchtbare Weise, indem es in den Beamten den bürgerlich freien Sinn erdrückt. Als dritte Folge tritt die civilrechtliche Haftbarkeit für zugefügten Schaden auf. Sie setzt voraus von Seite der Beamten als Beklagten eine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung oder wie sich andere Gesetzgebungen ausdrücken, eine Verletzung der Amtspflichten und von Seite des Klagenden, sei dieß nun der Staat oder ein Private, einen erlittenen

positiven Schaden. Daß an einigen Orten eine vorläufige Erkenntniß über den ersten Punkt durch die Oberbehörde stattzufinden hat, haben wir bereits gesehen. Dagegen ist noch beizufügen, daß in der Regel die Größe des Schadenersatzes von den Gerichten festgestellt werden muß.

Dritter Abschnitt.

Die Oeffentlichkeit des Staatshaushaltes.

Wir haben schon im Laufe dieser Darstellung mehrere Male auf die Rechnungen und Berichte hingewiesen, welche Regierungen und Obergerichte an die oberste Landesbehörde zu erstellen verpflichtet sind. Es gelangt schon dadurch der ganze Staatshaushalt — worunter ich nicht nur die ökonomische Seite verstehe — zu einer bestimmten Oeffentlichkeit; die Thätigkeit von Regierung und Gerichten kann sich nicht im willkürlichen Dunkel bewegen. Im vorliegenden Abschnitte wollen wir jedoch nicht von der Publizität, welche zwischen den Behörden stattfindet, reden, sondern von der, durch welche das, was die den Souverän vertretenden Behörden [68]) thun, zur Kenntniß des Volkes, das ja souverän ist, gelangt. Ich berühre auch nur im Vorbeigehen die Oeffentlichkeit, welche in den demokratischen Kantonen bei den Landsgemeinden stattfindet. Denn daß die Gesetze, welche da angenommen, die Berichte und Rechnungen, welche da gehört werden, schon durch die Behandlung selber zur Oeffentlichkeit gelangen, ist eine natürliche Sache. Besondere Hervorhebung verdient jedoch, daß schon die Anträge ꝛc., welche an die Landsgemeinde gelangen, eine bestimmte Zeit vorher, sei es durch Verlesen auf den Kanzeln, sei es durch den Druck zur Kenntniß des Landmanns gebracht werden müssen [69]).

---

[68]) Der Souverän wird vertreten nicht nur durch den „Großen Rath“, sondern durch die Regierung und die Gerichte, so weit sie in ihrer durch die Verfassung gegebenen, selbständigen Stellung sich bewegen, kraft und namens der Souveränität des Volkes handeln; in den übrigen Beziehungen sind diese allerdings der auffsehenden Repräsentation des Landes unterworfen.

[69]) Uri: „Alle Verhandlungsgegenstände der Gemeinde sollen zuvor wenigstens im Auszug in allen Kirchgemeinden bekannt gemacht werden.“
Nidwalden: „Alle Gegenstände, welche sowohl an der ordentlichen als außerordentlichen Landsgemeinde behandelt werden, müssen — — wenigstens 8 Tage vor Abhaltung derselben in allen Pfarr- und Filialgemeinden ausgekündet worden sein.“

Die Kenntniß, welche das Volk vom Staatshaushalt erhält, ist aber deßwegen von so ungeheurer Tragweite, als dadurch der Staat immer mehr demokratisch wird und die Schlacken einer ausschließlichen Repräsentation und eines ausschließlichen Beamtenthums verliert. Sie bewirkt, daß das Volk mehr und mehr Gewalt selber ausüben wird, sei es durch irgendwelche Theilnahme an der Gesetzgebung z. B. durch Sanktion oder Veto, sei es durch Theilnahme an der Rechtssprechung und zwar nicht nur mittels der Jury in Strafsachen, sondern auch in Civilsachen, sei es durch Umgestaltung des Gemeindewesens, sei es durch Wahlen ꝛc. Denn die Veröffentlichung wird nicht verfehlen, zu bewirken, daß jedes Individuum im Staate sich eine Meinung bildet. Wird dieses allgemeiner, so findet auch Besprechung statt und dann wird sich der souveräne Bürger nicht mehr auf das Anhören beschränken, sondern er wird selbstthätig mehr handeln wollen.

Die verschiedenen Weisen, nach denen das Volk zur Kenntniß des Staatshaushaltes gelangt, sind folgende:

1. Die Oeffentlichkeit der Sitzungen der gesetzgebenden Behörde. Diese ist sowohl für den Bund wie für die Kantone als Regel aufgestellt. Doch ist jeweilen dem betreffenden Rathe überlassen, geheime Sitzungen zu halten, sei es nach den Erfordernissen des Reglementes, sei es kraft eines besonders zu fassenden Beschlusses. In einigen Kantonen sind bestimmte Gründe angegeben, aus denen die geheime Sitzung beschlossen werden kann; unter denselben erscheint in erster Linie „das Staatswohl“; Thur-

---

Glarus: „Für die von der Landsgemeinde zu behandelnden Gegenstände wird alljährlich vom dreifachen Landrath ein Memorial gebildet, welches vier Wochen vor der Landsgemeinde dem Volke mitgetheilt werden soll.“

Innerrhoden: „Gesetzesvorschläge und Ansichten sowohl von der Regierung als auch von dem gemeinen Landmann sollen am ersten Sonntag nach dem verfassungsmäßigen Großen Zweifachen Landrathe von allen Kanzeln im Lande publizirt werden. Zugleich hat jeder Landmann das Recht, das Verlesene schriftlich von der Kanzlei auszufordern.“

Außerrhoden: „Die (individuellen) Anträge müssen, mit Ausnahme dringender Fälle, wenigstens vier Wochen vor der Landsgemeinde von allen Kanzeln des Landes verlesen und durch den Druck bekannt gemacht werden. Dabei hat jedoch der Große Rath auch seine Ansicht kund zu machen. — Die Vorschläge, welche der Große Rath an die Landsgemeinde bringen will, müssen ebenfalls, dringende Fälle ausgenommen, vier Wochen vor der Landsgemeinde von allen Kanzeln verlesen und durch den Druck bekannt gemacht werden.“

gau hat daneben die Bestimmung aufgestellt, daß Berathungen über Gesetze nie geheim sein können.

2. Die Sitzungen der obersten vollziehenden Behörde, i. e. der Regierung, sind nur in zwei Kantonen, in der Landschaft und im Kanton Schaffhausen öffentlich; im Kanton Bern hat eine konservative Regierung wahrscheinlich auch aus Gründen des „Staatswohles" die Oeffentlichkeit abgeschafft. Da und in den andern Kantonen, sowie auch beim Bunde herrscht über dem, was geschieht, ein mysteriöses Schweigen. Die Thüren, sogar der Vorzimmer, sind geschlossen und durch die Hallen des Sitzungslokales wird von geschäftigen Weibeln und Schreibern die heilige Nachricht verbreitet: „es ist Rath." Dann vernimmt man nur, was schwache Glieder ihren Frauen oder Zeitungen ausschwatzen. Diesem Mißbrauch gegenüber dringt das Begehren einer bestimmten Oeffentlichkeit, sei es der Sitzungen, sei es der Publikation der Verhandlungen immer mehr in den Vordergrund.

3. Von besonderer Wichtigkeit für das Geschäftsleben des Volkes ist die Oeffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen. Der Grundsatz der Oeffentlichkeit und Mündlichkeit, der besonders im Strafprozesse von historischer Bedeutung geworden ist, findet seine Anwendung auch für die Verhandlungen der Civilgerichte. Doch ist zu bemerken, daß, wenn oft der Grundsatz als solcher auch aufgestellt wird, in der Anwendung immer einige Ausnahmen eintreten. Dieselben festzustellen ist übrigens den Gerichten, besonders wenn die Sittlichkeit es gebietet, gestattet. Der Grundsatz der Oeffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen gilt für den Bund, die Kantone Zürich, Bern, Uri, Schwyz, Zug, Freiburg, Solothurn, Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau und für die Kantone der französischen Schweiz. — Die meisten Beschränkungen der Oeffentlichkeit finden sich im Strafverfahren, besonders in den Kantonen, in denen die Geschwornengerichte nicht eingeführt sind. Mit Ausnahme etwa einer öffentlichen Schlußverhandlung vor der ersten oder der obersten Instanz ist das Verfahren geheim. In diesen und auch in den Kantonen mit Schwurgerichten ist die Oeffentlichkeit wesentlich beschränkt bei der Behandlung der korrektionellen und Polizeifälle, die, wie wir gesehen haben, von den Bezirks- und den Friedensgerichten beurtheilt werden.

Nicht zu verwechseln mit den Verhandlungen der Gerichte oder

von denselben auszunehmen sind die Berathungen und die Urtheilsfällungen. Diese sind in der Regel geheim und nur für das Bundesgericht und in wenigen Kantonen gilt für die oberste Instanz, daß auch die Berathung, jedoch nur in Civilfällen, öffentlich sei. Für die Rechtsbildung der Bürger ist diese Oeffentlichkeit so einflußreich, als die der andern Verhandlungen. Sollte sie für die obern Instanzen aller Kantone durchdringen, so wird man nicht verfehlen, auch für die Bezirksgerichte das gleiche Begehren zu stellen. Doch giebt es hiegegen, ich läugne es nicht, sowohl in Berücksichtigung der Parteien als in Berücksichtigung der Richter begründete Einwendungen. Solothurn hat sich in seiner neuen Verfassung vom 1. Juni 1856 über diese Bedenken hinweggesetzt und erklärt, daß die Berathungen und Abstimmungen aller Gerichte in Civilsachen öffentlich sein sollen.

4. Die Veröffentlichung der Verhandlungen der Behörden durch den Druck. Sie findet statt, jedoch in verschiedener Weise, für die Verhandlungen des Großen Rathes; in wenigen Kantonen findet der Druck statt mit irgendwelcher Betheiligung des Staates, in andern Kantonen ist es der Privatindustrie, d. i. den Zeitungsredaktoren überlassen. Unabhängig hievon gibt es Kantone, in denen die Resultate der Verhandlungen in einer Art praktischer Auszüge, einzelne Berichte, namentlich Rechenschaftberichte und die Uebersicht der Staatsrechnungen von Amtswegen veröffentlicht und den Gemeinden mitgetheilt werden müssen. Es ist dieß in der einen oder andern Weise der Fall in den Kantonen Zürich, Bern, Appenzell A. Rh., Graubünden und Tessin. In den andern Kantonen und zwar in der Mehrzahl derselben werden die Berichte und die Uebersichten der Rechnungen gedruckt und an die Gemeinden vertheilt, welche von der Regierung und dem Obergericht den Großräthen abgelegt und erstattet worden sind.

5. Die Publikation der Gesetze und Verordnungen ꝛc., welche im Lande anwendbar werden sollen, versteht sich von selbst.

6. Die Motivirung der Entscheide der Regierungen ist für die Verwaltungsstreitigkeiten und alle Beschlüsse, die sich auf einzelne Personen oder Behörden beziehen, im Kanton Bern durch die Verfassung vorgeschrieben, in einigen andern Kantonen durch die Gesetzgebung und in noch andern thut die Praxis etwas Aehnliches. In gar vielen aber stehen die Beschlüsse und Entscheide der Regierung als Willkürakte da, wenigstens in formeller Bezie-

hung. Es geschieht im Interesse der Gerechtigkeit, daß die Motivirung der Entscheide wenigstens in dem von Bern angeführten Umfange stattfinde.

7. Weit allgemeiner und mit der Anforderung, als ein unverletzbares Recht beachtet zu werden, gilt der Grundsatz über die Motivirung aller richterlichen Urtheile. Er bricht der richterlichen Willkür, oft auch der Unwissenheit die Gewalt und er findet seine besondere Bedeutung namentlich da, wo für eine geordnete obere Instanz oder ein regelmäßiges Kassationsverfahren gesorgt ist. Eine wichtige Ausnahme bilden die Wahrsprüche der Geschwornen. Es ist dieß mit ein Grund, warum in vielen Kantonen immer noch Bedenklichkeiten gegen die Schwurgerichte bestehen. Es gehört zur Rechtssicherheit der Persönlichkeit, daß sie nur aus bestimmten gesetzlichen Gründen zu einer von einer Staatsbehörde gebotenen Leistung verhalten, zu Restitutionen verpflichtet oder mit Strafen belegt werden kann. Von besonderer Wichtigkeit bleibt es immerhin, daß diese Gründe genau, klar und in einer allgemein verständlichen Sprache bezeichnet werden.

Kaiser, Simon

Die Wissenschaft des schweizerischen Rechtes In 3 Büchern

Bd.: 1,2

St.Gallen 1859